



TURUN
YLIOPISTO

VALINNANVAPAUS JA VALINNAT

Asiakkaiden, palveluntuottajien
ja palvelunjärjestäjien valinnat
valinnanmahdollisuuksia
edistävissä järjestelmissä

Taina Rintala

VALINNANVAPAAUS JA VALINNAT

Asiakkaiden, palveluntuottajien
ja palvelunjärjestäjien valinnat
valinnanmahdollisuuksia edistävissä
järjestelmissä

Taina Rintala

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta
Hallinto-oikeus
Oikeustieteen tohtoriohjelma

Työn ohjaaja(t)

OTT, professori Kalle Määttä
Oikeustieteiden tiedekunta
Lapin yliopisto

kilpailuasianneuvos
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Professori Janne Salminen
Oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto

Tarkastajat

Professori Jukka Mähönen
Oikeustieteellinen tiedekunta
Oslo yliopisto, Norja

Sosiaalioikeuden apulaisprofessori
Laura Kalliomaa-Puha
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Tampereen yliopisto

Vastaväittäjä

Professori Jukka Mähönen
Oikeustieteellinen tiedekunta
Oslo yliopisto, Norja

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

ISBN 978-951-29-7709-3 (Painettu/Print)
ISBN 978-951-29-7710-9 (Sähköinen/PDF)
ISSN 0082-6995 (Painettu/Print)
ISSN 2343-3205 (Sähköinen/Online)

Grano Oy - Turku, Finland 2019

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

Hallinto-oikeus

TAINA RINTALA: VALINNANVAPAUS JA VALINNAT – Asiakkaiden, palveluntuottajien ja palvelunjärjestäjien valinnat valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä

Väitöskirja, 421 s.

Oikeustieteen tohtoriohjelma

Kesäkuu 2019

Tiivistelmä

Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida palvelusetelin ja palvelusetelikäytännön välistä yhteyttä oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta. Tavoitteena on tutkia sitä, löytyykö palvelusetelilain sääntelyn tarpeen perusteluista ne syyt, joilla yleisimmin perustellaan tarvetta julkisen vallan sääntelyyn, eli erilaiset markkinahäiriöt. Tarkoituksena on tuottaa uudenlaista ymmärrystä siitä, miksi valinnanvapauden lisäämisellä on julkiselle vallalle suuri merkitys.

Tutkimuksen tavoitteena on myös psykologista oikeustaloustieteellistä näkökulmaa hyödyntäen tutkia sitä, onko palvelusetelilaki rakennettu siten, että se pystyy vastaamaan lain esitöissä asetettuihin tavoitteisiin. Tarkoituksena on analysoida kuntien, asiakkaiden ja yksityisten palveluntuottajien tekemien valintojen näkökulmasta, onko valinnanvapaudessa kysymys hyvästä vai ongelmallisesta asiasta. Tavoitteena on tuottaa uudenlaista ymmärrystä valintojen syistä ja siitä, miksi sääntelyn kohteet eivät välttämättä toimi niin kuin lainsäätäjät olettaa.

Tutkimuksessa Suomen palvelusetelijärjestelmää peilataan Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä tehtyihin ratkaisuihin ja niiden seurauksiin. Tuloksia hyödynnetään, kun arvioidaan sitä, onko Suomen palvelusetelijärjestelmään sisältyvät valinnat rakennettu niin, että ne edistävät valinnanvapaudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, ja kun pohditaan järjestelmän kehittämisehdotuksia. Tutkimuksessa käytetään käsitettä *valinnanmahdollisuuksia edistävät järjestelmät*, silloin kun palveluseteli- ja valinnanvapauslakia käsitellään yhtä aikaa.

Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu

- palvelusetelilakia ja valinnanvapauslakia ohjaavista laeista ja asetuksista sekä niiden esitöistä
- korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisuksista sekä patentti- ja markkinatuomioistuimen päätöksistä
- kuluttaja-asiamiehen ja eduskunnan oikeusmiehen ratkaisuksista sekä Ruotsin Kilpailuviraston ja terveyden ja sosiaalihuollon tarkastusviraston valinnanvapausjärjestelmää koskevista ratkaisuksista.

Aineistona käytetään myös palveluseteliä ja valinnanvapautta koskevaa tutkimuskirjallisuutta, selvityksiä, raportteja ja tilastoja. Lisäksi käytetään sääntökirjoja ja tarjouspyyntöasiakirjoja, joita kunnat ovat laatineet valinnanmahdollisuuksia edistävillä järjestelmillä järjestettävistä palveluista, palveluntuottajien omia ja verkkovertailusivustoja sekä aluehallintovirastoille tehtyä kyselyä palvelusetelistä.

Tulokset osoittavat, että Suomen ja Ruotsin valinnanmahdollisuuksia edistävät järjestelmät muistuttavat rakenteeltaan paljon toisiaan. Tämän seurauksena molemmissa maissa kunnat, asiakkaat ja palveluntuottajat joutuvat tekemään samanlaisia valintoja. Tulosten mukaan Ruotsin järjestelmä näyttäisi toimivan tehokkaammin ja osin oikeudenmukaisemmin juuri niissä toiminnoissa, joissa Suomen ja Ruotsin järjestelmät eroavat toisistaan.

Tulosten mukaan palvelusetelilain säätelyn perusteista löytyvät kaikki tarkastellut markkinahäiriöt. Taloustieteellisesti ilmaisten palvelusetelilain tavoitteena on edistää kunnallisilla sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoilla monopolistista kilpailua, vähentää kunnan tuottamien meriittipalvelujen kysyntää, parantaa tarjolla olevien yksityisten tuotantoresurssien hyödyntämistä ja vähentää transaktiokustannuksia. Tulokset myös osoittavat, että vaikka palveluseteli edistää taloudellista tasa-arvoa, tämä tapahtuu pienituloisten kustannuksella. Palvelusetelin kohdentamisesta ja asiakkaiden valinnasta riippuen pienituloiset saattavat maksaa palvelusetelillä hankkimastaan palvelusta enemmän kuin he maksaisivat vastaavasta palvelusta asiakasmaksua.

Tulokset myös osoittavat, että kuntien, asiakkaiden ja palveluntuottajien valintoja voidaan selittää psykologisen oikeustaloustieteen tutkimushavainnoilla ja että yksittäisen valinnan taustalla saattaa vaikuttaa useita vinoumia ja heuristiikkoja. Tulosten mukaan psykologisen oikeustaloustieteen tutkimushavainnoja voidaan hyödyntää lainvalmistelussa. Niiden hyödyntäminen saattaa tuoda esille asioita, joihin lakia valmisteltaessa ei osata tai ymmärretä kiinnittää huomiota. Psykologisen oikeustaloustieteen tutkimushavainnoja voidaan hyödyntää myös pohdittaessa sitä, miten laille asetetut tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa.

Avainsanat: palvelusetelit, valinnanvapaus, valinta, käyttäytymistaloustiede, nyrkkisääntö, vinoumat

UNIVERSITY OF TURKU

Faculty of Law

Administrative Law

TAINA RINTALA: FREEDOM OF CHOICE AND CHOICES. The choices of clients, service providers and service organisers in systems promoting the opportunity to choose

Doctoral Dissertation, 421 pp.

Doctoral Programme in Law

June 2019

Abstract

The purpose of the study is to analyse the connection between health and social services vouchers and the practices in the use of services vouchers from the viewpoint of law and economics. The aim is to study whether the justifications for the need for regulation in the Act on services vouchers in health care and social welfare services include the reasons most commonly used as grounds for regulation by the public authorities, that is, various market failures. The objective is to produce new understanding of why wider freedom of choice is highly significant for the public authorities.

Another aim of the study is to utilise the viewpoint of behavioural law and economics in studying whether the Act on services vouchers in health care and social welfare services is constructed so that it can meet the objectives set in the preparative legislative work of the Act. The purpose is to analyse, from the viewpoint of choices made by municipalities, clients and private service providers, whether freedom of choice is positive or problematic. The aim is to produce new understanding of the reasons for the choices and why the subjects of regulation do not necessarily work in the way presumed by the legislator.

This study mirrors the services voucher system in Finland against the decisions made in the freedom of choice system in Sweden, and the related consequences. The results are utilised in evaluating whether the choices included in Finland's services voucher system are constructed so that they promote achieving the goals set for freedom of choice, and in considering proposals for further development of the system. The study uses the concept *systems promoting the opportunity to choose* when discussing the Act on services vouchers in health care and social welfare services and the Act on freedom of choice simultaneously.

The empirical data of the study comprises

- The acts and decrees steering the Act on services vouchers in health care and social welfare services and the Act on freedom of choice and the related preparatory legislative work
- Rulings of the Supreme Administrative Court, Administrative Court and the Market Court and the Patent and Market Court

- Decisions on the freedom of choice system made by the Consumer Ombudsman and the Parliamentary Ombudsman of Finland as well as the Swedish Competition Authority and the Health and Social Care Inspectorate.

Further material includes research literature, analyses, reports and statistics on service vouchers and freedom of choice, as well as rulebooks and call for tender documents prepared by municipalities on services to be provided through systems promoting the opportunity to choose, service providers' websites and comparison websites as well as a survey conducted for regional state administrative agencies on services vouchers.

The results indicate that the structures of the systems promoting freedom of choice in Finland and Sweden are quite similar. Consequently, municipalities, clients and service providers in both countries must make similar choices. According to the results, the Swedish system would seem to function more efficiently and partly more fairly in exactly the aspects in which the Finnish and Swedish systems differ.

The results show that the grounds for regulation in the Act on services vouchers in health care and social welfare services include all studied market failures. Put in terms of law and economics, the aim of the Act on services vouchers in health care and social welfare services is to promote, in the municipal health care and social services market, monopolistic competition, to decrease the demand for services of merit provided by municipalities, to enhance the utilisation of private production resources on offer and to lower transaction costs. The results also prove that even though the services voucher promotes economic equality, this happens at the cost of people with low income. Depending on the targeting of services vouchers, and clients' choices, people with low income may end up paying a higher price for a service acquired using a services voucher than they would pay in client fees for a similar service.

The results further prove that the choices made by municipalities, clients and service providers can be explained by research findings of behavioural law and economics and that several biases and heuristics may influence in the background of individual choices. The results indicate that research findings of behavioural law and economics can be utilised in law drafting. When these research findings are utilised, issues that otherwise could go unnoticed in law drafting, either due to lack of competence or understanding, can be revealed. Research findings of behavioural law and economics can be exploited also in considering how to best achieve the objectives set for the legislation in question.

Keywords: services vouchers, freedom of choice, choice, behavioural economics, rule of thumb, biases

Kiitokset

Elämä on täynnä enteellisiä valintoja ja mielenkiintoisia sattumia, joista kaksi olivat tämän tutkimuksen kannalta ratkaisevia. Ensimmäinen näistä on väitöstutkimukseni aiheen valinta, jonka poliittista merkittävyyttä en kesällä 2012 voinut mitenkään ymmärtää. Sittenkin onkin ollut mielenkiintoista seurata valinnanvapaudesta julkisuudessa käytyä keskustelua ja samalla nähdä jo ennakolta, missä lakiluonnosten ongelmakohdat tulisivat olemaan. Toinen ratkaiseva asia oli se, että sain tietää *European Master in Law and Economics* -tutkimusohjelmasta ja tulin siihen hyväksytyksi. Muutoin en olisi todennäköisesti koskaan tutustunut psykologiseen oikeustaloustieteelliseen lähestymistapaan. Muistan edelleen kuin eilisen päivän kilpailuoikeuden luennon Rotterdammassa marraskuussa 2012. Kuulin tuolloin ensimmäistä kertaa psykologisesta oikeustaloustieteellisestä lähestymistavasta, joka kolahti tajuntaani ja tajusin, että ”beha” on minun juttuni.

Jälkikäteen huomaan tehneeni suurimman osan väitöskirjaprojektia koskevista valinnoista taistellessani muuttumattomuusvinoumaa vastaan. Valintojani näyttävät ohjanneen esimerkiksi katumisen kaihtaminen, nykyisyysvinouma, vahvistusvinouma ja optimismivinouma. Työn seurauksena arkistenkin valintojeni tekoon on tullut piristävä lisämauste, sillä huomaan usein pohtivani, että mitäköhän vinoumaa tai heuristiikkaa olen kulloinkin käyttämässä.

Tutkimustyöni on ollut yksinäistä puurtamista, josta innostuneisuus on joskus ollut hyvinkin kaukana. Minulla on kuitenkin ollut suuri onni saada ohjaajakseni henkilö, joka muutamalla sanalla on saanut minut aina innostumaan uudelleen. Siispä lausun erityisen lämpimät kiitokseni työni pääohjaajalle, oikeustieteen tohtori, professori Kalle Määtälle. Hänen avuliaisuutensa, asiantuntevat kommenttinsa, kykynsä ymmärtää ajatuksenjuoksuani sekä vankkumaton uskonsa siihen, että työni saadaan maaliin, valoivat itsellenikin uskoa asioiden etenemiseen.

Professori Janne Salmista haluan kiittää siitä, että vaikka hän joutui ”hyppäämään” jo loppusuoralla olleeseen väitöskirjaprosessiin, sain selkeitä neuvoja erityisesti teorialuvun rakentamiseen. Lisäksi hänen avuliaisuutensa työhön liittyvissä hallinnollisissa asioissa oli suurta.

Kiitos myös emeritusprofessori Heikki Kullalle, joka toimi työni ohjaajana kevääseen 2017 asti. Hänen rauhallinen olemuksensa jatkokoulutusseminaareissa antoi minulle henkistä tukea, kun esittelin papereitani minulle vieraassa ympäristössä.

Esitarkastajiani apulaisprofessori Laura Kalliomaa-Puhaa ja professori Jukka Mähöstä kiitän asiantuntevista kommentteista ja erityisesti siitä, että he katsoivat minun onnistuneen uudenlaisen näkökulman testaamisessa.

Lisäksi haluan kiittää Liikesivistysrahastoa ja Pohjoismaiden hallinnollisen liiton Suomen osasto ry:tä saamistani apurahoista, joiden turvin saatoinkin jäädä virkavapaalle ja pystyin keskittymään kunnolla työni loppuunsaattamiseen. Kiitokset myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle mahdollisuudesta jäädä virkavapaille silloin, kun olen pyytänyt.

Lopuksi haluan kiittää vanhempiani, ystäviäni sekä entisiä ja nykyisiä työtovereitani antamastanne avusta ja tuesta. Lisäksi tunnustan, että kun “palvelusetelivaihe” pääsi päälle, saatoinkin olla erittäin rasittavaa seuraa. Kiitos, että kestitte! Toivottavasti tuo vaihe kytkeytyy jatkossa huomattavasti harvemmin ja maltillisemmin.

Espoossa 22.5.2019

Taina Rintala

Sisällys

| | |
|---|---------------|
| Tiivistelmä..... | 3 |
| Abstract..... | 5 |
| Kiitokset..... | 7 |
| Kuvio- ja taulukkolue | 13 |
| Lyhenteet..... | 14 |
| 1 Johdanto..... | 16 |
| 1.1 Valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena ja keinona..... | 16 |
| 1.2 Tutkimuksen tavoitteet, kohde ja käsitteet..... | 21 |
| 1.3 Tutkimuksen rakenne..... | 26 |
| 2 Tutkimuksen toteutus..... | 29 |
| 2.1 Lähestymistapana regulaatioteoria..... | 29 |
| 2.2 Sääntelyn tarpeen perusteet..... | 32 |
| 2.2.1 Toiminnan tehostaminen..... | 35 |
| 2.2.2 Markkinahäiriöiden korjaaminen..... | 36 |
| 2.2.3 Oikeudenmukaisuuden edistäminen..... | 47 |
| 2.2.4 Transaktiokustannusten vähentäminen..... | 49 |
| 2.3 Säädökset sääntelyvälineinä..... | 50 |
| 2.3.1 Rationaalisen valinnan teoria..... | 54 |
| 2.3.2 Käyttäytymistaloustieteen perusteita..... | 57 |
| 2.4 Oikeusvertaileva näkökulma..... | 64 |
| 2.5 Tutkimusaineistot ja aineiston analyysi..... | 67 |
| 3 Palvelusetelijärjestelmän oikeustaloustieteelliset perustelut..... | 69 |
| 3.1 Sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoihin liittyvät epätäydellisen kilpailun ongelmat..... | 70 |
| 3.1.1 Hankintamenettelyt..... | 73 |
| 3.1.2 Pitkäaikaiset hoitojärjestelyt..... | 79 |
| 3.1.3 Suuret hankintasopimukset..... | 82 |
| 3.1.4 Tarjouskilpailun voittajan valintaperusteet..... | 88 |
| 3.1.5 Tarjoajille asetetut soveltuvuusvaatimukset..... | 92 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3.2 | Sosiaali- ja terveystaloustieteelliset palvelut julkishyödykkeinä..... | 96 |
| 3.2.1 | Sosiaali- ja terveystaloustieteelliset palvelut meriittihyödykkeitä..... | 96 |
| 3.2.2 | Meriittihyödykkeiden holhoava kuluttaminen..... | 99 |
| 3.3 | Sosiaali- ja terveystaloustieteellisiin palveluihin liittyvä epäsymmetrisen informaation ongelma..... | 101 |
| 3.3.1 | Palvelujen laatua on vaikea arvioida..... | 101 |
| 3.3.2 | Asiakkaan palveluntuottajan valinta ja sitruunaongelma..... | 103 |
| 3.3.3 | Eriytynyt egalitarismi ja asiakkaan moraalikato..... | 105 |
| 3.3.4 | Palveluntuottajan toiminta ja moraalikato..... | 107 |
| 3.4 | Tavoitteena oikeudenmukaisuuden edistäminen..... | 119 |
| 4 | Palvelusetelijärjestelmä ja kunnan valinnat käyttäytymis- | |
| | taloustieteellisestä näkökulmasta..... | 129 |
| 4.1 | Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa koskevat valinnat... | 129 |
| 4.1.1 | Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoon vaikuttaneet tekijät ennen palvelusetelilakia..... | 131 |
| 4.1.2 | Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoon vaikuttaneet tekijät palvelusetelilain jälkeen..... | 132 |
| 4.2 | Palvelusetelillä tuotettujen palvelujen valinta..... | 136 |
| 4.3 | Palvelusetelituottajia koskevat valinnat..... | 140 |
| 4.3.1 | Palvelusetelituottajien valintatavan valinta..... | 140 |
| 4.3.2 | Palvelusetelituottajien valinta..... | 146 |
| 4.4 | Palvelusetelituottajien valvonta..... | 160 |
| 4.4.1 | Sääntökirja..... | 160 |
| 4.4.2 | Omavalvonta ja omavalvontasuunnitelmat..... | 164 |
| 4.4.3 | Asiakaspalautteet ja asiakastyytyväisyyskyselyt..... | 168 |
| 4.5 | Palvelusetelin arvo..... | 170 |
| 4.6 | Kenelle palveluseteliä tarjotaan..... | 177 |
| 4.6.1 | Delegoitu valinnanvapaus..... | 180 |
| 4.6.2 | Palveluohjaajan palvelusetelin tarjoamista koskeva valinta..... | 186 |
| 4.7 | Palveluja koskeva informaatio..... | 191 |
| 5 | Palvelusetelijärjestelmä ja asiakkaan valinnat käyttäytymis- | |
| | taloustieteellisestä näkökulmasta..... | 196 |
| 5.1 | Asiakkaan ensimmäinen valinta: Valitako palveluseteli vai ei..... | 197 |
| 5.1.1 | Asiakkaiden valintaa muokkaavat tekijät..... | 197 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 5.1.2 | Palvelusetelin vastaanottamista ja palvelusetelistä kieltäytymistä selittävät tekijät..... | 202 |
| 5.2 | Asiakkaan toinen valinta: palvelusetelituottajan valinta..... | 212 |
| 5.2.1 | Valintavaihtoehtojen määrä..... | 212 |
| 5.2.2 | Valintaperusteet..... | 216 |
| 5.3 | Asiakkaan kolmas valinta: palvelusetelituottajan vaihto..... | 223 |
| 6 | Palvelusetelijärjestelmä ja palveluntuottajan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta..... | 228 |
| 6.1 | Hakeutuako palvelusetelituottajaksi vai ei..... | 229 |
| 6.1.1 | Palveluntuottajan markkinoille tulon kannustimet..... | 229 |
| 6.1.2 | Palveluntuottajan markkinoille tuloa ehkäisevät tekijät..... | 232 |
| 6.2 | Palvelujen hinnoittelu ja niiden esittämistapa..... | 239 |
| 6.3 | Palvelusetelipalvelujen mainostaminen..... | 243 |
| 7 | Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä ja kunnan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta..... | 251 |
| 7.1 | Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa koskevat valinnat..... | 252 |
| 7.1.1 | Hankintalain käyttö valinnanvapausjärjestelmässä..... | 255 |
| 7.1.2 | Valinnanvapausjärjestelmän yleistymistä selittävät tekijä..... | 256 |
| 7.2 | Valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palvelujen valinta..... | 259 |
| 7.3 | Palveluntuottajienvalinta..... | 261 |
| 7.3.1 | Ilmoitusmenettely..... | 262 |
| 7.3.2 | Tarjouspyyntöasiakirja..... | 264 |
| 7.3.3 | Palveluntuottajia ja palveluja koskevat hyväksymiskriteerit..... | 269 |
| 7.3.4 | Ei-valintavaihtoehdoksi valittavan palveluntuottajan valinta..... | 274 |
| 7.4 | Taloudellinen korvaus..... | 276 |
| 7.4.1 | Korvausjärjestelmää koskevat valinnat..... | 277 |
| 7.4.2 | Korvauksen taso..... | 283 |
| 7.5 | Sopimus..... | 287 |
| 7.6 | Informaatiovelvollisuus..... | 295 |
| 7.6.1 | Tiedon tarjonta..... | 297 |
| 7.6.2 | Tiedon julkaisukanavat ja palveluntuottajista tarjottavat tiedot..... | 299 |

| | |
|---|------------|
| 8 Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä ja asiakkaan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta..... | 308 |
| 8.1 Aktiivinen vai passiivinen valinta..... | 308 |
| 8.2 Palveluntuottajan valinta..... | 316 |
| 8.3 Uudelleenvalinta..... | 318 |
| 9 Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä ja palveluntuottajan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta..... | 323 |
| 9.1 Markkinoille tuloon kannustavat tekijät..... | 324 |
| 9.2 Markkina-analyysin tekeminen..... | 331 |
| 10 Tulokset..... | 333 |
| 10.1 Sääntelyn tarpeen perustelut, täytäntöönpano ja toimivuus..... | 334 |
| 10.2 Yleisiä havaintoja käyttäytymistaloustieteen hyödynnettävyydestä..... | 350 |
| 10.3 Toimiiko palvelujärjestelmä tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti..... | 353 |
| 10.4 Kehittämissuhteet..... | 357 |
| Lähteet..... | 361 |
| Asiahakemisto..... | 417 |

Kuvio- ja taulukkoluetelo

Kuviot

| | | |
|----------|--|-----|
| Kuvio 1. | Palveluseteleiden käytön jakautuminen sosiaali- ja terveystalveissa vuosina 2012, 2015 ja 2018..... | 133 |
| Kuvio 2. | Kotihoidon palvelusetelimenot ja -asiakkaat 31.12. Espoossa, Helsingissä ja Turussa vuosina 2013–2017..... | 232 |
| Kuvio 3. | Valinnanvapaustjärjestelmän käyttö kunnissa vuosina 2010–2018... | 257 |
| Kuvio 4. | Valinnanvapaustjärjestelmää käyttävien kuntien määrä sosiaalipalveluittain lokakuussa 2018..... | 261 |

Taulukot

| | | |
|-------------|---|-----|
| Taulukko 1. | Palveluseteliasiakkaiden määrä palvelusetelituottajaa kohti pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa Kuusikkokunnissa | 234 |
| Taulukko 2. | Sosiaalihuoltolain ja vammaishuoltolain mukaisissa yksityisten palveluntuottajien tuottamissa kotipalveluissa ja erityisasumisessa olevien asiakkaiden määrä sekä kotipalveluissa asiakkaiden palveluihin käytetty keskimääräinen aika kunnan ja yksityisten palveluntuottajien tuottamissa palveluissa vuosina 2007–2017 | 309 |

Lyhenteet

| | |
|-----------------|---|
| COM | Commission documents |
| CPV | yhteinen hankintasanasto |
| Dnr | diaarinumero, Ruotsi |
| Dnro | diaarinumero |
| EDILEX | kaupallinen lakitietopalvelupankki |
| EOAK | eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia |
| EUVL | Euroopan unionin virallinen lehti |
| EUT | Euroopan unionin tuomioistuin |
| FINLEX | Valtion säädöstietopankki |
| FUB | Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning |
| HankL | laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista |
| HAO | hallinto-oikeus |
| HE | hallituksen esitys |
| HILMA | julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava |
| HolhL | laki holhoustoimesta |
| HSL | hälso- och sjukvårdslag, Ruotsi |
| IVO | Inspektion för vård och omsorg, Ruotsi |
| KELA | Kansaneläkelaitos |
| KHO | korkein hallinto-oikeus |
| KKO | korkein oikeus |
| KSL | kuluttajasuojalaki |
| Kuusikko-kunnat | väkiluvultaan kuusi Suomen suurinta kaupunkia (Espoo, Helsinki, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa) |
| Lag | laki, Ruotsi |
| LOU | lag om offentlig upphandling, Ruotsi |
| LOV | lag om valfrihetssystem, Ruotsi |
| LSS | lag om stöd och service till vissa funktionshindrade |
| LYHS | lag om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, Ruotsi |
| MAO | markkinaoikeus |

| | |
|----------|---|
| MEN | Mainonnan eettinen neuvosto |
| OikTL | laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista |
| PeVL | perustuslakivaliokunnan lausunto |
| PK | pienet ja keski suuret yritykset |
| Prop. | proposition, Ruotsi |
| PSOP | palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä |
| pvm. | päivämäärä |
| RUT | rengöring, underhåll och tvätt |
| SEUT | Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus |
| SoL | socialtjänstlag, Ruotsi |
| SKL | Sveriges Kommuner och Landsting, Ruotsi |
| SopS | valtiosopimus |
| Sotkanet | sosiaali- ja terveydenhuollon tilasto- ja indikaattoripankki |
| SOU | Statens offentliga utredningar, Ruotsi |
| StatFin | Suomen keskeisiä tilastotietoja sisältävä tilastotietokanta |
| StVM | sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mietintö |
| STVOL | laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta |
| THL | Terveyden ja hyvinvoinnin laitos |
| TEM | työ- ja elinkeinoministeriö |
| VahL | vahingonkorvauslaki |
| Valvira | Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto |
| Valveri | yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteri |
| Vna | valtionneuvoston asetus |
| VNS | valtionneuvoston selonteko |
| vp | valtiopäivät |

1 Johdanto

1.1 Valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena ja keinona

Väestö vanhenee, syntyvyys vähenee ja maaseudulta muutetaan kaupunkeihin. Uhkana on, ettei julkinen valta pysty jatkossa lunastamaan hoivalupaustaan ja ylläpitämään alueellisesti tasa-arvoista palvelujärjestelmää.¹ Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevaa keskustelua on koko 2000-luvun ohjannut puhe kestävyysvaajeesta. Suomessa onkin tehty laajaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta vuodesta 2003 alkaen.² Uudistusta on yritetty viedä eteenpäin erilaisilla malleilla, joilla on kuitenkin ollut yhteinen tavoite. Uudistuksella pyritään ratkaisemaan erityisesti ikääntymisen arvioituja vaikutuksia julkiseen talouteen ja julkisen vallan kykyyn rahoittaa kasvavia hoito- ja hoivakustannuksia. Yksi keino, jota tarjotaan vastauksesi julkisten palvelujen järjestämisen kysymyksiin, on asiakkaan valinnanvapauden korostaminen.³

Viimeiset neljä vuotta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta käytävää keskustelua on hallinnut puhe valinnanvapaudesta. Osana rakenneuudistusta Suomessa valmisteltiin lakia asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.⁴ Sen tavoitteena oli lisätä asiakkaiden valinnanvapautta, avata sosiaali- ja terveystalvumarkkinoita yksityisille palveluntuottajille ja hyödyntää kilpailullisia elementtejä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Yksi keino, jolla tavoitteisiin pyrittiin, oli asiakasseteli.⁵ Valinnanvapauslakiesityksessä asetetut tavoitteet eivät kaikin osin olleet uusia, vaan niitä on viimeisten 16 vuoden aikana pyritty sosiaali- ja terveydenhuollossa edistämään palvelusetelillä. Kunnissa niiden käyttö on ollut kuitenkin vähäistä,

¹ HE 15/2017 vp.

² Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 19.4.2007; Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010; Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011; Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 24.6.2014; Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

³ Palola 2011: 286.

⁴ Lakiehdotuksen käsittely raukesi eduskunnassa maaliskuussa 2019.

⁵ HE 16/2018 vp.

mutta nyt niiden käyttö näyttäisi olevan lisääntymässä ja etenkin erikoissairaanhoidossa.⁶

Palvelusetelin taustalla on talousteoreettinen ajatus valinnanvapauden ja kilpailun yhteisvaikutuksesta. Kun asiakkaalle annetaan vapaus valita palveluntuottaja, paranevat asiakkaan mahdollisuudet löytää mieltymyksiään ja tarpeitaan vastaava palveluntuottaja ja samalla kannustetaan palveluntuottajia kilpailemaan asiakkaista laadulla.⁷ Laatukilpailu taas edellyttää, että asiakkailla on käytettävissään tietoa palveluntuottajista ja heidän tuottamiensa palvelujen laadusta.⁸ Sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelusetelijärjestelmä on keino, jolla kunnat ja kuntayhtymät voivat osin korvata julkisen hankintalain perusteella markkinoilta hankkimiaan palveluja.⁹ Kun asiakas kunnan ja kuntayhtymän sijasta kilpailuttaa palveluntuottajia, vapautuu kuntien ja kuntayhtymien resursseja muuhun käyttöön ja näin resurssien käyttö tehostuu.¹⁰

Valinnanvapaus itsessään ei lisää palvelujen tehokkuutta, vaan edellyttää rinnalleen palveluntuottajien välistä kilpailua. Valinnanvapauden tuominen julkisin varoin rahoitettuihin sosiaali- ja terveyspalveluihin merkitsee kuitenkin sitä, etteivät asiakkaat tosiasiaassa kilpailuta ja palveluntuottajat kilpaile vapailla markkinoilla. Sen sijaan ne toimivat näennäismarkkinoilla¹¹ tai julkisilla markkinoilla¹², jotka syntyvät asiakkaan valintaan perustuvan mallin käyttöönotolla. Näennäismarkkinat ovat tapa organisoida julkista toimintaa siten, että julkisella vallalla säilyy edelleen suuri vaikutusvalta palvelujen järjestämisessä.¹³ Näennäismarkkinoilla tuotetuilla palveluilla on usein myös kansalaisten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita. Julkisen palvelun tuottajien lisäksi palveluja tuottavat erilaiset palveluntuottajat, joiden toimintaa saatavat ohjata muut tavoitteet kuin voiton tavoittelu. Lisäksi näennäismarkkinoilla julkinen valta palvelun tilaajana toimii asiakkaiden preferenssien välittäjänä ja rahoituksen ohjaajana.¹⁴ Tämä tuo valinnanvapausmalliin kolmannen toimijan, kunnan, joka sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjänä ja rahoittajana luo ja ylläpitää valinnanvapausmarkkinoita. Kunta päättää siitä, ketkä palveluntuottajat pääsevät markkinoille, kenelle valinnanvapaus annetaan ja millaisilla tiedoilla laatukilpailua ohjataan.¹⁵ Tämä taas johtaa siihen, että asiakkaiden ja palveluntuottajien ohella myös kuntien valinnat vaikuttavat palvelusetelin täytäntöönpanon onnistumiseen.

⁶ Nemlander & Sjöholm 2018.

⁷ Esim. Stiglitz 2000; Thomson & Dixon 2006; Propper 2012; Anell ym. 2017.

⁸ Le Grand 2007.

⁹ HE 16/2018 vp.

¹⁰ HE 15/2017 vp.

¹¹ Le Grant & Bartlett 1993.

¹² Kastberg 2005.

¹³ Kastberg 2010: 12.

¹⁴ Ks. esim. Kähkönen 2007: 5.

¹⁵ Kastberg 2010: 11.

Valinnanvapausmallissa toimijoiden oletetaan käyttäytyvän rationaalisen valinnan teorian oletusten mukaisesti.¹⁶ Teoria ei kuitenkaan ota huomioon ihmisten erilaisia kykyjä etsiä ja prosessoida tietoja, vaan olettaa jokaisen toimivan rationaalisesti olemassa olevien rajoitteiden vallitessa. Valinnanvapausmallissa kaikkien asiakkaiden oletetaan toimivan sosiaali- ja terveystalvvelumarkkinoilla kuluttajina.¹⁷ Asiakkaiden mieltämisessä kuluttajiksi unohtuu kuitenkin se, että valtaosa sosiaali- ja terveystalvveluista on tarkoitettu nimenomaan asiakkaille, jotka toimintakykynsä tilapäisen tai pysyvän heikentymisen takia tarvitsevat apua selviytyäkseen arjessa. Lisäksi toimijat voivat markkinoilla tehdä myös omaa hyvinvointiaan heikentäviä valintoja, mutta valinnanvapaudesta puhuttaessa näistä valinnoista ja niiden yhteiskunnallista seurauksista vaietaan. Sen sijaan valinnanvapausmallissa asiakas nähdään haluavaksi (valitsee), kykeneväksi (etsii tietoa) ja osaavaksi (vertailee tietoja) palveluntuottajan valitsijaksi. Palveluntuottaja taas nähdään haluavaksi (hakeutuu valinnanvapausmarkkinoille), kilpailevaksi (kilpailee asiakkaita) ja laatu-tietoa hyödyntäväksi (etsii ja prosessoi tietoa kilpailijoista). Kunta puolestaan nähdään toimijana, joka ottaa mallin käyttöön, jos siitä koituvat hyödyt ovat suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset. Kunta nähdään myös toimijana, joka laatu-tiedolla ohjaa sekä asiakkaita valitsemaan hyvälaatuista palvelua tuottavan palveluntuottajan että palveluntuottajia tuottamaan hyvälaatuista palvelua asiakkaille.

Valinnanvapauteen liittyvät tutkimukset kuitenkin osoittavat, että ihmiset eivät välttämättä käytä mahdollisuuttaan valita, vaikka he arvostaisivat valinnanmahdollisuuttaan ja heillä olisi siihen mahdollisuus.¹⁸ Esimerkiksi Joshua Cowenin (2010) tutkimuksessa havaittiin, etteivät kaikki yksityiseen kouluun hakemista tukevan setelin saaneet perheet käyttäneet sitä, koska se ei kattanut kaikkia yksityiskoulussa opiskelemiseen liittyviä kustannuksia. Tutkimustulosten mukaan ihmiset eivät myöskään käytä tarjolla olevaa tietoa, kun he valitsevat itselleen palveluntuottajan.¹⁹ Esimerkiksi Anna Dixonin ym. (2010) tutkimuksessa havaittiin, että vain neljä prosenttia oli käyttänyt Englannin National Health Servicen valintaverkkosivustoa tehdessään valintaa. Ihmiset myös valitsevat palveluntuottajia muilla kuin tuloksia (*outcomes*) koskevilla tiedoilla (valintakriteereillä) kuten maantieteellisellä läheisyydellä, turvallisuudella tai maineella.²⁰ Syitä ihmisten informaation käyttöä koskevaan käyttäytymiseen voi selittää esimerkiksi informaation ylikuormituksella²¹ ja rationaalisella välinpitämättömyydellä²², mutta myös sillä, että ihmiset korvaavat

¹⁶ Vamstad 2016: 2166. Ks. Fotaki 2009: 88.

¹⁷ Palola 2011; Kalliomaa-Puha 2013; Vamstad 2016.

¹⁸ Fotaki ym. 2008; Glendinning 2008; Glenngård ym. 2011; Kuusinen-James 2012.

¹⁹ Burgess ym. 2005; Kaiser Family Foundation 2008; Glenngård ym. 2011.

²⁰ Esim. SOU 2014/2; Sjöblom 2015; Vamstad 2016.

²¹ Ks. Winblad & Blomqvist 2013: 67.

²² Ks. Baxter ym. 2008.

puuttuvaa tietoa turvautumalla muiden ihmisten kokemuksiin. Sääntelyn näkökulmasta sillä, mikä ehkäisee ihmisiä käyttäytymästä rationaalisesti, on merkitystä. Jos käyttäytymistä selittää esimerkiksi informaation ylikuormitus, ei informaation lisääminen ole ratkaisu ongelmaan. Jos taas käyttäytyminen liittyy rationaaliseen valinpitämättömyyteen, ongelma liittyy ennemminkin tiedon sisältöön ja julkaisutapaan. Lisäksi tutkimustulokset viittaavat siihen, että kehysvaikutus, toisin sanoen tapa, jolla valinnat ihmisille esitetään, vaikuttaa tietojen käyttöön.²³

Ihmisten toimintaa ohjaava lainsäädäntö kirjoitetaan yleensä oletuksella, että sääntelykohteet toimivat rationaalisesti. Tämä johtuu siitä, että rationaalisen valinnan teorian oletukset helpottavat sen ennustamisessa, kuinka sääntelykohde reagoi annettuun sääntöön tai kannustimeen.²⁴ Käyttäytymistaloustieteelliset kokeilut ja tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että rationaalisen valinnan sijaan ihmiset usein tekevät päätöksiä vain rajoittuneen rationaalisesti.²⁵ Heillä on taipumus turvautua päätöksiä tehdessään erilaisiin kognitiivisiin vinoumiin ja nyrkkisääntöihin ja siten säästää päätöksentekoon liittyvää aikaa, vaivaa ja kustannuksia.²⁶ Tämän seurauksena ihmisten tosiasialliset valinnat ja rationaalisen valinnan mallin oletukset eivät välttämättä kohtaa tai jos kohtaavatkin, lopputulos ei välttämättä vastaa sitä, mitä lainsäätäjät yleensä olettaa.

Laajasti ymmärrettynä palvelusetelillä tarkoitetaan tulonsiirtoa, joka antaa asiakkaalle rajoitettua ostovoimaa. Asiakas voi valita ennalta määritellystä joukosta palveluntuottajan, jolta hän hankkii palvelun. Palveluseteli on aina väline saavuttaa jotain. Se ei ole itsetarkoitus.²⁷ David Bradfordin ja Daniel Shaviron (2000) mukaan keskeistä ei ole, onko jokin tuki palveluseteli tai ”palvelusetelimäinen” vaan se, miten palveluseteli on yksityiskohtaisesti määritetty. Palvelusetelin vaikuttavuus on yhteydessä sen muotoiluun.²⁸

Palvelusetelin instrumentaalinen luonne ilmenee sille asetetuista tavoitteista. Tinbergenin säännön mukaan tavoitteiden saavuttaminen on realistisesti mahdollista, jos keinoja on vähintään yhtä paljon kuin tavoitteitakin.²⁹ Palvelusetelilain esitöiden perusteella Tinbergenin sääntö ei näyttäisi toteutuvan, vaan valinnanvapaus nähdään keinoksi edistää useita tavoitteita. Lakiin kirjoitetut ja lain esitöissä selkeästi ilmaistut tavoitteet eivät myöskään välttämättä vastaa sitä, mitkä ovat lain tosiasialliset tavoitteet. Tällöin lain sääntelyperusteiden analysoiminen oikeustaloustieteellisillä argumenteilla voi tuottaa esille tavoitteita, joista lainvalmistelutyössä vaietaan, vaikka valmistelutyön pitäisi olla avointa ja läpinäkyvää.

²³ Hibbard & Peters 2003; Wahlsted & Ekman 2016.

²⁴ Tor 2008.

²⁵ Esim. Kahneman & Tversky 1979; Jolls ym. 1998; McAdams & Ulen 2008.

²⁶ Jolls ym. 1998.

²⁷ Friedman 1997; Steuerle 2000.

²⁸ Epple ym. 2017.

²⁹ Määttä 2016: 51.

Palvelusetelissä on periaatteessa kysymys taloudellisesta ohjauksesta. Se on mielletävissä ideologisesti neutraaliksi ja operationaalisesti joustavaksi (regulatory flexibility)³⁰ poliittiseksi sääntelyvälineeksi, jolla valtio pyrkii ohjaamaan kuntien, asiakkaiden ja yksityisten palveluntuottajien käyttäytymistä toivomaansa suuntaan. Sen voidaan katsoa olevan ideologisesti neutraali, koska sen tavoitteet ovat linjassa sosiaali- ja terveystaloudellisten tavoitteiden kanssa. Lisäksi valinnanvapaus on myönteinen asia, jota lähes poikkeuksetta jokainen kannattaa. Palveluseteli on operationaalisesti joustava, koska se voidaan muotoilla eri tavoilla. Sääntely jättää kunnille tietyn asteisen vapauden valita ne tekniset, organisatoriset ja muut keinot, joilla ne pyrkivät toteuttamaan palvelusetelille asetettuja tavoitteita. Palveluseteli on joustava myös siksi, että sitä voidaan käyttää erilaisten palvelujen järjestämistapana. Tästä huolimatta vain osa asiakkaista ottaa vastaan tarjotun palvelusetelin, vain osa kunnista hyödyntää palveluseteliä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä ja vain osa palveluntuottajista on halukas toimimaan palvelusetelituottajina. Miksi palvelusetelijärjestelmä, joka lupaa jokaiselle palvelusetelijärjestelmässä toimivalle jotakin hyvää, ei näytä ohjaavan toimijoiden valintoja toivotun suuntaisesti? Kuka palvelusetelijärjestelmässä viimekädessä valitsee, mitä ja miksi?

Suomessa on tehty jonkin verran empiirisiä tutkimuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä ja palveluseteleitä käyttävien asiakkaiden, kuntien ja palveluntuottajien valinnoista.³¹ Missään kansallisissa tutkimuksissa palveluseteliä ei ole analysoitu sääntelyteoreettisesta ja psykologisen oikeustaloustieteen näkökulmasta. Palvelusetelistä on yleensäkin tehty varsin vähän oikeustieteellistä tutkimusta.³² Tällä tutkimuksella pyritäänkin paitsi paikkaamaan tätä puutetta myös laajentamaan psykologista oikeustaloustieteellistä näkökulmaa uusille oikeuden aloille.³³

³⁰ Määttä 1997: 16–17.

³¹ Esim. Kaskiharju & Seppänen 2004; Volk & Laukkanen 2007; Mätkönen & Seppälä 2009; Kuusinen-James 2012; Linnosmaa ym. 2012; Thodén 2012; Kuusinen-James & Seppänen 2013; Lith 2015a; Sjöblom 2015; Borg 2016; Kuusinen-James 2016; Laurila ym. 2016; Tuorila 2016; Pekola ym. 2017; Nemlander & Sjöholm 2018; Pekola 2018; Brandt 2019. Palvelusetelistä on tehty myös useita pro graduja.

³² Ks. esim. Hoffrén 2009; Kalliomaa-Puha 2013; Perttola 2018. Myös oikeudellisesta näkökulmasta palvelusetelistä on tehty jonkin verran pro graduja.

³³ Riitta Ahtosen (2010) oikeustieteellisessä väitöskirjassa käyttäytymistaloustieteellisellä näkökulmalla on tutkittu oikeustoimen ehtoja ja niiden sovittelua. Oskari Juurikkalan (2012) oikeustieteellisessä väitöskirjassa käyttäytymistaloustieteellistä näkökulmaa on sovellettu rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn. Aalto-yliopistossa tehdyissä väitöskirjoissa käyttäytymistaloustieteellistä näkökulmaa ovat soveltaneet esimerkiksi Outi Somervuori (2012) ja Tommi Pajala (2017).

1.2 Tutkimuksen tavoitteet, kohde ja käsitteet

Tavoitteet

Valinnanvapaus voidaan mieltää neutraaliksi käsitteeksi, jota voidaan hyödyntää monien erilaisten tavoitteiden edistämisessä. Valinnanvapaus nähdään keinoksi esimerkiksi lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ja vähentää eriarvoisuutta. Se nähdään myös keinona, jolla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää voidaan uudistaa.³⁴ Oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta valinnanvapaus voidaan mieltää keinoksi, jolla valtio pyrkii ohjaamaan kuntien, asiakkaiden ja yksityisten palveluntuottajien käyttäytymistä haluamaansa suuntaan. Palveluseteli taas on konkreettinen väline, jolla valinnanvapautta toteutetaan.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia palvelusetelijärjestelmän toimivuutta. Tavoitteena on vastata kysymykseen, onko palvelusetelilakia ohjaava lainsäädäntö rakennettu niin, että palvelusetelijärjestelmä toimii taloudellisesti tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti.

Tässä tutkimuksessa asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä pidetään tehokkaina, jos asiakkaiden valinnanvapautta edistetään vain sellaisilla toimenpiteillä, joista aiheutuvat hyödyt ovat suuremmat kuin niistä aiheutuvat kustannukset.³⁵ Yksi yleinen työkalu, jolla lakeja säädettäessä puntaroidaan lain aiheuttamia kustannuksia ja sen aiheuttamia hyötyjä toisiaan vastaan on kustannus-hyötyanalyysi.³⁶ Käytännössä on kuitenkin yleistä, että eräänlainen kustannus-hyötyanalyysi tapahtuu vain käsitteellisesti sääntelyn hyötyjen ja haittojen välillä.³⁷ Tämä johtuu siitä, että kustannus-hyötyanalyysin suorittamiseen liittyy runsaasti ongelmia ja epävarmuutta ja hyötyjä koskevien arvioiden osalta epävarmuus on vielä suurempaa.³⁸ Kustannus-hyötyanalyysi on ymmärrettävä prosessiksi, jonka tarkoituksena on pikemminkin tuottaa tietoa kuin tehdä päätöksiä. Se ei ota kantaa siihen, toteuttaako sääntelyvaihtoehto allokaation oikeudenmukaisesti.³⁹

Tutkimuskysymykseen etsitään vastausta kahdella tavalla: tutkimalla palvelusetelilain sääntelyn tarpeen perusteluja sekä palvelusetelilakiin sisältyviä valintoja. Palvelusetelilain sääntelyn tarpeen perusteluja analysoidaan taloustieteellisillä perusteluilla. Tavoitteena on tutkia, kuinka hyvin taloudelliset perustelut (markkinahäiriöt, transaktiokustannukset, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus) vastaavat palvelusetelilain esitoissa esitettyjä sääntelyn tarpeen perusteluja (oikeudelliset peruste-

³⁴ Ekström ym. 2014; Sitra 2015; Tuorila 2015.

³⁵ Ks. Posner 2014.

³⁶ Esim. Oikeusministeriö 2004: 14; Määttä 2009: 78.

³⁷ Määttä 2009: 79.

³⁸ Ks. esim. Hahn & Hird 1991; Lave 1996.

³⁹ Railton 1990: 62; Lave 1996: 129. Ks. myös Adler & Posner 1999, 2007.

lut). Sääntelyn tarpeiden perustelujen tutkiminen oikeustaloustieteellisillä argumenteilla antaa mahdollisuuden tutkia myös sitä, onko palvelusetelille asetettu julkilauseumattomia tavoitteita.

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia, millaisia valintoja palvelusetelijärjestelmässä toimiminen edellyttää sääntelykohteilta ja millaisia valintoja sääntelykohteet ovat tosiasiaassa tehneet. Tutkimuksen tarkoituksena on testata sitä, soveltuuko psykologinen oikeustaloustieteellinen⁴⁰ (*behavioral law and economics*) lähestymistapa julkis- ja yksityisoikeudellisen lainsäädännön analysointiin. Tutkimuksessa tutkitaan, voidaanko psykologisen oikeustaloustieteen tutkimushavainnoilla selittää kuntien, asiakkaiden ja palveluntuottajien käytännössä tekemiä valintoja ja niiden seurauksia. Tällä tiedolla voi olla käytännön merkitystä eri hallinnonalojen lainvalmistelijoille, kun he arvioivat, millä keinoin lainsäädännön tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa.

Tutkimuksen tavoitteena on myös tuottaa tietoa, jota kunnat tai sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät voivat hyödyntää rakentaessaan omia valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiään. Tarkoituksena on tutkia Suomen palvelusetelilakia ja Ruotsin valinnanvapauslakia ja verrata järjestelmiä toisiinsa. Koska Suomessa valmisteilla ollut valinnanvapausmalli muistutti paljolti Ruotsin valinnanvapausjärjestelmää, tämä on antanut mahdollisuuden tutkia valmisteilla ollutta valinnanvapauslakia.

Kohde

Tutkimuksen kohteena on valinnanvapautta ohjaava lainsäädäntö Suomessa ja Ruotsissa. Suomessa tutkimuksen kohteena on laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009, jatkossa palvelusetelilaki) ja Ruotsissa laki valinnanvapausjärjestelmästä (*lag om valfrihetssystem 2008:962, LOV*, jatkossa valinnanvapauslaki). Molemmissa laeissa on kysymys sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä ohjaavasta laista.

Suomessa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen kuuluu perustuslain (731/1999) 19.3 §:n nojalla julkiselle vallalle (valtiolle ja kunnille), mutta sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja terveydenhuoltolain (1326/2010) nojalla lakisääteisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen on määritelty kuuluvan kunnalle.⁴¹ Perustuslain säännös ei kuitenkaan velvoita, että kunnan on tuotettava talvelut itse. Kuntalaki (410/2015) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992, jatkossa STVOL) antavat kunnille ja kuntayhtymille

⁴⁰ Tutkimuksessa synonyyminä käytetään käsitettä käyttäytymistaloustiede.

⁴¹ Erikoissairaanhoidonlain (1062/1989) 1 luvun 3.1 §:n mukaan erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään.

mahdollisuuden hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta palvelusetelillä⁴² ja ostopalveluna⁴³.

Kunnan järjestämismvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen hankkimista yksityisiltä palveluntuottajilta rajoittaa perustuslain 124 §. Tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää⁴⁴ julkisen vallan käyttöä, voi hoitaa vain viranomaisen⁴⁵. Kunta voi kuitenkin antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kun yksityiset palveluntuottajat hoitavat kunnallisia sosiaali- ja terveystalveluja kunnan asemasta ja olematta viranomaisia, heitä koskevat samat talvelujen sisältöä, laatua, rahoitusta ja oikeusturvaa koskevat säännökset kuin julkisia talveluja tuottavia viranomaisia.^{46,47} Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain mukaan palveluseteli on järjestämismvastuussa olevan kunnan sosiaali- ja terveystalvelun saajalle myöntämä sitoumus korvata palveluntuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti.⁴⁸

Ruotsissa sosiaalitalvelujen järjestäminen kuuluu sosiaalihuoltolain (*socialtjänstlag 2001:453, Sol*) 2 luvun 1 §:n mukaan kunnalle. Perusterveydenhuollosta ja erikoissairaanhoidosta vastaaminen kuuluu terveyden- ja sairaanhoitolain (*hälsöoch sjukvårdslag 2017:30, HSL*) mukaan maakäräjille. HSL 12 luvun 1 §:n mukaan kunnille kuuluu vastuu kotisairaanhoidon järjestämisestä asumistalvelujen piirissä

⁴² STVOL 1 luku 4.1 § 5 kohta.

⁴³ STVOL 1 luku 4.1 § 4 kohta. Ostopalveluna hankittavia talveluja ohjaa laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, HankL, jatkossa hankintalaki).

⁴⁴ Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi mielenterveyslain tahdosta riippumattonta hoitoa koskevaa päätöksentekoa ja lausuntojen antamista raskauden keskeyttämisen perusteiden olemassaolosta (HE 335/2010 vp: 3).

⁴⁵ Kuntalain 11 luku 87.2 §:n mukaan julkista valtaa sisältäviä tehtäviä voi hoitaa vain virka-suhteessa oleva henkilö.

⁴⁶ Arajärvi 2010: 148; Huhtanen 2012: 85–86.

⁴⁷ Esimerkiksi hallintolain (434/2003) 1 luvun 2.3 § velvoittaa julkisten viranomaisten ohella myös yksityisiä talvelujen tuottajia näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. STVOL:n 1 luvun 4.3 § taas velvoittaa, että yksityiseltä palveluntuottajalta hankitut talvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta. Yksityisistä sosiaalitalveluista annetun lain (922/2011) 1 luvun 2 §:n mukaan yksityisiä sosiaalitalvelujen tuottajia koskevat samat velvoitteet kuin mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, jatkossa asiakaslaki) ja mitä muuten sosiaalitalveluista säädetään. Yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) annetun lain 1 luvun 1 §:n mukaan yksityisiä terveystalvelujen tuottajia koskevat yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain ohella myös lait, joissa säädetään tai määrätään terveydenhuollon talvelujen antamisesta. Yksityisten terveystalvelujen tuottajien toimintaa säätelevät siten myös lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, jatkossa potilaslaki) kirjatut velvollisuudet tuottaa talvelut siten, että muun muassa potilaan oikeus hyvään talveluun ja kohteluun toteutuu.

⁴⁸ Palvelusetelilaki 3.1 § 2 kohta.

oleville asiakkaille. Vaikka vastuu kotisairaanhoidon järjestämisestä kotonaan asuville asiakkaille kuuluu ensisijaisesti maakäräjille, voivat ne kuitenkin sopia alueensa kuntien kanssa, että kunnat vastaavat joko kokonaan tai osittain kotisairaanhoidon järjestämisestä kotonaan asuville asiakkaille (*i ordinärt boende*).⁴⁹ Lisäksi laki tuesta ja palveluista tietyille vammaisryhmille (*lag om stöd och service till vissa funktionshindrade 1993:387, LSS*) määrittää palvelujen järjestämisvastuun sekä maakäräjille että kunnille. Lain mukaan maakäräjät vastaavat neuvonnasta ja muusta henkilökohtaisesta tuesta⁵⁰ ja kunnat esimerkiksi saattajapalveluista⁵¹.

Ruotsin kuntalain (*kommunallag 2017:725*) 3 luvun 11 §:n ja 12 §:n mukaan päämiehenä oleva kunta tai maakäräjät voi siirtää palvelujen tuottamisen juridisille oikeushenkilöille tai yksityishenkilöille. Tehtäviä, joihin sisältyy julkisia viranomaistehtäviä, ei kuitenkaan saa siirtää juridisille oikeushenkilöille ja yksityishenkilöille, ellei lainsäädännöstä löydy tukea tehtävän siirrolle. Jos kunta tai maakäräjät hankkii palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta tai elinkeinonharjoittajilta, palvelujen järjestämistä säätelee laki julkisista hankinnoista (*lag om offentligt upphandling 2016:1145, LOU*) tai laki valinnanvapausjärjestelmästä. Valinnanvapausjärjestelmää koskevan lain mukaan valinnanvapausjärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa yksilöllä on oikeus valita palveluntuottaja hankintaviranomaisen hyväksymien ja sopimuksen allekirjoittaneiden palveluntuottajien joukosta.⁵²

Valinnanmahdollisuuksia edistävillä järjestelmillä tarkoitetaan malleja, joissa kunta arvioi asiakkaan palvelutarpeen, määrittelee palvelun sisällön ja määrän sekä myöntää asiakkaalle sitoumuksen palvelun hankkimiseksi. Asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta ja voi halutessaan vaihtaa palveluntuottajaa. Kunta hyväksyy palveluntuottajat joko kilpailuttamalla tai hyväksymällä kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät palveluntuottajat. Kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät palveluntuottajat ovat oikeutettuja tuottamaan palveluja niin kauan kuin ne täyttävät hyväksymiskriteerit ja kunta tuottaa palveluja palvelusetelillä tai valinnanvapausjärjestelmällä. Palveluntuottajilla on oikeus vetäytyä valinnanvapausmarkkinoilta.

Käsitteet

Tutkimuksessa käytetään palveluseteli- ja valinnanvapausjärjestelmistä käsitettä ”valinnanmahdollisuuksia edistävät järjestelmät” silloin, kun tekstissä viitataan molempiin järjestelmiin. Kun järjestelmistä puhutaan toisistaan erillisinä järjestelminä,

⁴⁹ HSL 14 luku 1 §. Vuonna 2011 yli puolet kunnista (163 kuntaa) vastasi kotisairaanhoidon järjestämisestä kotonaan asuville asiakkaille (SOU 2011/55: 33).

⁵⁰ LSS 2.1 §, 9.1 § 1 kohta.

⁵¹ LSS 2.2 §, 9.1 § 2–10 kohdat.

⁵² Valinnanvapauslaki 1 luku 1.2 §.

käytetään asiayhteydestä riippuen käsitettä palvelusetelijärjestelmä tai palvelusetelilaki ja valinnanvapausjärjestelmä tai valinnanvapauslaki.

Tutkimuksessa valinnanvapautta tutkitaan kunnan järjestämissä sosiaalipalveluissa. Tämä perustuu siihen, että Suomessa palveluseleitä käytetään eniten sosiaalipalveluissa ja etenkin vanhuspalveluissa.⁵³ Koska ikääntyminen tulee jatkossa lisäämään hoito- ja hoivakustannuksia samaan aikaan, kun huoltosuhde heikkenee, on todennäköistä, että palveluseleiden käyttö tulee sosiaalipalveluissa lisääntymään.⁵⁴ Tämä perustuu siihen, että palvelusetelijärjestelmä nähdään keinoksi, jolla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä.⁵⁵ Osa tutkimustuloksista voi siten tuottaa tietoa, josta voi olla hyötyä palvelusetelilain käytännön täytäntöönpanossa.

Tutkimuksessa sosiaalipalveluilla tarkoitetaan Suomessa kotipalvelua, kotihoitoa, kotisairaanhoitoa, asumispalveluja, omaistaan ja läheistään hoitavan henkilön vapaata ja vammaisten henkilökohtaista apua.⁵⁶ Ruotsissa sosiaalipalveluilla tarkoitetaan SoL:n mukaisia vanhuksille tarkoitettuja hoivapalveluja, kotisairaanhoitoa⁵⁷ ja palveluasumista sekä LSS 9 §:ssä mainittuja palveluja kuten asumispalveluja ja henkilökohtaista tukea.

Tutkimuksessa tutkitaan valinnanvapautta asiakkaiden, kuntien ja palveluntuottajien näkökulmasta. Valinnanvapautta tutkitaan siten useamman toimijan näkökulmasta. Asiakkailta tarkoitetaan henkilöitä, joiden oikeus kunnan järjestämiin palveluihin perustuu kunnan viranomaisen tekemään tarvearviointiin. Kun tekstissä puhutaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaista, tarkoitetaan asiakkailla myös potilaita⁵⁸. Kunnalla tarkoitetaan sekä yksittäisiä kuntia että Suomessa sosiaalipalveluja tuottavia sosiaali- ja terveystyöntekijöitä.

Tutkimuksessa käytetään käsitettä yksityiset palveluntuottajat. Suomessa yksityisillä palveluntuottajilla tarkoitetaan yksityistä henkilöä, yhteisöä, säätiötä tai jul-

⁵³ Nemlander & Sjöholm 2018.

⁵⁴ Ks. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019: 152.

⁵⁵ Tämä perustuu oletukseen siitä, että seteleiden käyttö lisää kilpailua tuottajien välillä (HE 16/2018 vp: 105, 151). Helsingin kaupungin terveysasemien lääkäripalvelujen järjestämistä palvelusetelillä koskevassa esityksessä todetaan kuitenkin, että lääkärivastaanoton tuottaminen palvelusetelillä on laskennallisesti jonkin verran omaa tuotantoa kalliimpaa, mutta tulee suoraostolääkäreitä halvemmaksi (Helsinki 2019a).

⁵⁶ Sosiaalihuoltolaki 3 luku 14 §; Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, jatkossa vammaispalvelulaki) 8 c §.

⁵⁷ Kotisairaanhoito käsittää myös kuntoutuksen ja uudelleen kuntoutuksen (SOU 2011/55).

⁵⁸ Tämä perustuu työssäni, Valtiontalouden tarkastusvirastossa, tekemiäni tarkastushaastattelujen havaintoihin. Siitä, mitä käsitettä palvelua käyttävästä tai saavasta ihmisestä käytetään, riippuu osin haastatellun työntekijän koulutuksesta ja siitä, missä tehtävässä hän terveydenhuollon organisaatiossa toimii.

kisyhteisön perustamaa liikeyritystä, joka tuottaa korvausta vastaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain 17 §:ssä mainittuja palveluja.⁵⁹ Ruotsissa yksityisillä palveluntuottajilla tarkoitetaan juridisia henkilöitä (esimerkiksi osakeyhtiö, taloudellinen yritys, aatteellinen yritys, osuuskunta, säätiö) ja yksityisiä henkilöitä (elinkeinonharjoittajia), jotka tuottavat kunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluvia palveluja. Yksityisillä palveluntuottajilla ei tarkoiteta kokonaan tai osittain kunnan omistamaa säätiötä eikä yhtiötä, jonka kunta muodostaa yhdessä jonkin muun toimijan kanssa.⁶⁰ Ruotsin ja Suomen valinnanmahdollisuuksia edistävät järjestelmät eroavat kuitenkin toisistaan siten, että Suomessa kunnat eivät voi tuottaa palveluja palvelusetelillä. Ruotsissa kunnat sen sijaan kilpailevat asiakkaista yksityisten palveluntuottajien kanssa. Ruotsissa valinnanvapauslainsäädäntö koskee yhtäläisesti sekä kunnallisia että yksityisiä toimijoita. Tämän perusteella Ruotsista puhuttaessa tarkoitetaan yksityisillä palveluntuottajilla sekä kunnallisia toimijoita että yksityisiä palveluntuottajia.

Tutkimuksessa kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasavertaisten toimintaedellytysten turvaamista markkinoilla kaikille toimijoille.⁶¹ Kaikilla toimijoilla tarkoitetaan sekä markkinoilla jo olevia kilpailijoita että markkinoille tulevia potentiaalisia kilpailijoita.⁶² Kilpailuneutraliteetin vaatimuksella tarkoitetaan toiminnanharjoittajaneutraalisuutta, toisin sanoen sitä, että kaikkien toiminnanharjoittajien tulee olla samassa asemassa riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, yrityksen koosta, omistuspohjasta ja muista vastaavista seikoista.⁶³ Suomen palvelusetelijärjestelmässä kilpailuneutraliteetissa on kysymys tasapuolisten kilpailuolosuhteiden turvaamisesta yksityisten sosiaalipalveluntuottajien välillä. Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä kysymys on tasapuolisten kilpailuolosuhteiden turvaamisesta julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu siten, että ensin tutkitaan perusteita sille, miksi valtio on katsonut palvelusetelilain säätämisen tarpeelliseksi. Tämän jälkeen tutkitaan palvelusetelilain ja valinnanvapausjärjestelmää koskevan lain täytäntöönpanoa valintojen kautta.

Tutkimuksen luvussa 2 esitetään tutkimuksen sääntelyteoreettinen lähestymistapa – sääntelyn tarpeen oikeudelliset ja taloudelliset perusteet sekä heuristiikkaa ja vinoumia koskevat käsitteet –, aineistot ja analyysi. Luvussa 3 analysoidaan palvelusetelijärjestelmän sääntelyn tarpeen perusteita positiivisen sääntelyteorian näkö-

⁵⁹ Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 1 luku 3.1 § 1 kohta.

⁶⁰ Kommunallag 10 luku 6 §, 7 §; Prop. 2016/17:171: 421.

⁶¹ EUVL 2005 kohta 47.

⁶² Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 13.

⁶³ Määttä 2012: 5.

kulmasta. Luvussa analysoidaan ensisijaisesti Suomen palvelusetelijärjestelmän oikeudellisia perusteita, mutta tekstissä on viittauksia myös Ruotsin valinnanvapausjärjestelmään. Luvun alussa esitetään lyhyesti Suomen palvelusetelijärjestelmälle ja Ruotsin valinnanvapausjärjestelmälle asetetut tavoitteet. Tämän jälkeen yksittäisiä sääntelyn tarpeen perusteena käytettyjä markkinahäiriöitä, transaktiokustannuksia, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta tarkastellaan omissa alaluvuissaan lukuun ottamatta ulkoisvaikutuksia, transaktiokustannuksia ja tehostamista. Niitä tarkastellaan muiden markkinahäiriöiden yhteydessä. Alaluvuissa ei enää esitetä sääntelyn tarpeiden perusteiden sisältöä tarkemmin, vaan niihin viitataan vain käsitteillä. Tämä edellyttää, että lukijan pitää asian ymmärtämiseksi lukea alaluku 2.2. Jokaisessa alaluvussa selvitetään syitä sille, miksi peruste on määritettävissä sellaiseksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaksi poliittiseksi ongelmaksi, että sen katsotaan vaativan valtion interventiota. Lopuksi kuvataan, miten palvelusetelilaila ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ohjaavilla laeilla sääntelyn tarpeen perusteiden esiintuomia ongelmia on yritetty ratkaista.

Luvuissa 4–9 tutkitaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä olevia valintoja. Tarkasteltavat valinnat perustuvat palvelusetelijärjestelmää ja valinnanvapausjärjestelmää ohjaavaan lakiin. Laeista tarkastellaan vain niitä pykäläiä, joihin sisältyy valintojen tekoa. Luvuissa käsitellään palvelusetelilain ja valinnanvapauslain ohella myös muita valintoihin liittyviä julkis- ja yksityisoikeuden alan kuuluvia lakeja.

Luvuissa 4–6 tutkitaan Suomen palvelusetelijärjestelmää. Luvussa 4 analysoidaan palvelusetelilain kunnilta edellyttämiä valintoja, luvussa 5 analysoidaan palvelusetelilain asiakkailta edellyttämiä valintoja ja luvussa 6 lain yksityisiltä palveluntuottajilta edellyttämiä valintoja. Luvut rakentuvat sisällöllisesti samalla tavalla. Jokaisessa luvussa esitetään valinnat, joita palvelusetelilaki sääntelykohteelta edellyttää. Jokaisen valinnan osalta tutkitaan kansallisen tutkimustiedon perusteella sitä, millaisen valinnan sääntelykohde on tehnyt. Tämän jälkeen analysoidaan sääntelykohteen tekemiä valintoja erilaisilla heuristiikoilla ja vinoumilla. Kun heuristiikkaa tai vinoumaa käytetään ensimmäisen kerran, siitä esitetään esimerkki. Kun jatkossa samalla heuristiikalla tai vinoumalla analysoidaan sääntelykohteen valintoja, niistä ei enää esitetä esimerkkejä. Sen sijaan niihin viitataan ja kuvataan, miten kyseinen heuristiikka tai vinouma voi tarkastellussa kontekstissa ilmetä ja millaisia seurauksia sillä voi olla.

Luvuissa 7–9 tutkitaan Ruotsin valinnanvapausjärjestelmää. Luvussa 7 tutkitaan valinnanvapauslain kunnilta edellyttämiä valintoja, luvussa 8 tutkitaan valinnanvapauslain asiakkailta edellyttämiä valintoja ja luvussa 9 valinnanvapauslain palveluntuottajilta edellyttämiä valintoja. Luvut rakentuvat sisällöllisesti samoin kuin Suomen palvelusetelijärjestelmää koskevat luvut. Sitä, millaisia valintoja sääntelykoh-

teet ovat tehneet, tarkastellaan ruotsalaisen tutkimustiedon valossa. Jos sääntelykohteiden valintoja selitetään heuristiikoilla tai vinoumilla, joita ei ole esitetty Suomen palvelusetelijärjestelmää koskevissa luvuissa, niistä esitetään esimerkki. Muuten niihin vain viitataan ja kuvataan, miten ne voivat käytännössä ilmetä ja millaisia seurauksia niillä voi olla.

Luvussa 10 esitetään tutkimuksen tulokset ja vastataan tutkimuskysymyksiin. Ruotsin ja Suomen järjestelmien vertailua koskevia tuloksia hyödynnetään, kun arvioidaan Suomen järjestelmän tehokkuutta. Tuloksia pohditaan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon sääntelyn näkökulmasta. Kysytään, voidaanko psykologisen oikeustaloustieteen tuloksia hyödyntää lainvalmistelutyössä ja miten palvelusetelijärjestelmää voisi parantaa, jotta se toimisi tehokkaammin.

2 Tutkimuksen toteutus

2.1 Lähestymistapana regulaatioteoria

Sääntelyn käsite voidaan määritellä eri tavoin. Phillip Selznick (1985) on määritellyt sääntelyn julkisen viranomaisen harjoittamaksi jatkuvaksi ja keskitetyksi kontrolliksi, joka kohdistuu yhteisön arvostamiin toimintoihin.⁶⁴ Tällöin sääntelyn voi katsoa kohdistuvan vain sellaisiin toimintoihin, jotka yhteiskunta määrittelee itselleen arvokkaiksi ja siksi suojelua ja kontrollia tarvitseviksi. Giandomenico Majonen (1996: 9) mukaan sääntelyksi ei riitä pelkkä lain säätäminen, vaan sääntely vaatii yksityiskohtaista tietoa ja läheistä osallistumista säänneltyyn toimintaan. Anthony Ogus (1994) määrittelee sääntelyn kollektiiviseksi järjestelmäksi, jolla valtio pyrkii ohjaamaan tai kannustamaan käyttäytymiseen, jota ei tapahtuisi ilman valtion interventiota. Hänen mukaansa kollektiivinen järjestelmä eroaa markkinajärjestelmästä siinä, että sääntelylle on ominaista ohjaavuus, julkisuus ja keskittäminen. Valtio kontrolloi, toimeenpanee velvoitteet, minkä lisäksi sillä on keskeinen rooli sääntelyn muotoilemisessa.⁶⁵

Sääntely voidaan ymmärtää myös laajemmaksi kuin vain julkisen vallan harjoittamaksi toiminnaksi. Sääntely kattaa kaikki käyttäytymiseen vaikuttavat sosiaaliset tai taloudelliset vaikutuksen muodot, jotka perustuvat valtion instituutioiden, yritysten, ammattilaisten ja vapaaehtoisten organisaatioiden itsensä harjoittamaan sääntelyyn. Laajemmassa näkökulmassa sääntelyltä ei edellytetä, että se on jatkuvaa tai että se on muotoiltu vaikuttamaan sosiaaliseen tai taloudelliseen käyttäytymiseen, vaan se voi kohdistua satunnaisesti myös muihin kohteisiin. Lisäksi se voi olla vaikutuksiltaan mahdollistavaa ja muokkaavaa.⁶⁶ Tällaista uudenlaista sääntelyä edustavat esimerkiksi sosiaalihuollossa käyttöön otettu omavalvonta ja palveluntuottajan oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus viranomaisille tietynlaisista toiminnassaan esiin tulleista vaaroista. Näiden uusien taloudellisten ja sosiaalisten sääntelymuoto-

⁶⁴ Selznick 1985: 363 viitattu Ogus 1994: 1 alaviite 3.

⁶⁵ Ogus 1994: 1–2.

⁶⁶ Baldwin ym. 2012: 3.

jen onnistuminen riippuu siitä, miten ne vaikuttavat ihmisten, yritysten ja paikallis-hallinnon yksiköiden asenteisiin, kulutustapoihin ja tuotantomalleihin.⁶⁷ Tässä tutkimuksessa valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä ohjaavalla sääntelyllä tarkoitetaan valtion harjoittamaa sääntelyä, millä pyritään vaikuttamaan asiakkaiden, kuntien sekä yksityisten palveluntuottajien sosiaaliseen ja taloudelliseen käyttäytymiseen.

Tämä tutkimus on lähestymistavaltaan lainsäädäntötutkimusta⁶⁸, jota ei voida sijoittaa vain yhden oikeuden alan piiriin kuuluvaksi tutkimukseksi. Tämä johtuu siitä, että palveluseteliä koskeva oikeustila rakentuu useista laeista ja on mielleltävissä enemmänkin lakikokonaisuudeksi kuin yhdeksi yksittäiseksi laiksi. Sääntelyn näkökulmasta palveluseteli näyttäytyy ”sääntelyhybridiltä”.⁶⁹ Tämän seurauksena tutkimuksessa tarkastellaan sekä julkis- että yksityisoikeuden alaan kuuluvaa sääntelyä. Eri oikeuden aloista tutkimus voidaan sijoittaa niin kilpailu-, kuluttaja-, sopimus-, vahingonkorvaus- ja hallinto-oikeuden kuin sosiaalioikeuden alalle.

Lainsäädäntötutkimuksen metodi perustuu oikeustaloustieteelliseen lähestymistapaan. Oikeustaloustiede on luonteeltaan käyttäytymistiedettä. Oikeustaloustieteessä tutkitaan ihmisten, yritysten ja julkisen vallan käyttäytymistä markkinoilla hyödyntämällä mikrotaloustieteestä lainattuja apuvälineitä (teoriaa, käsitteitä ja menetelmiä).⁷⁰ Oikeustaloustieteessä voidaan erottaa kolme erilaista lähestymistapaa⁷¹, joista tässä tutkimuksessa käytetään regulaatioteoreettista eli sääntelyteoreettista lähestymistapaa.

Sääntelyteorialla tarkoitetaan lainsäädännön valmistelua ja lainsäädännön kriittistä analyysia, missä hyödynnetään taloustieteellistä argumentointia ja empiirisiä tutkimuksia.⁷² Sääntelyteoriassa ollaan kiinnostuneita siitä, onko säännös tarkoituksenmukainen ja minkälaisia kehittämistarpeita lainsäädäntöön sisältyy. Sääntelyteoria voi olla pelkästään voimassaolevan lainsäädännön (*de lege lata*) tarkoituksenmukaisuuteen keskittyvää tutkimusta, mutta siihen voi samanaikaisesti sisältyä lainsäädännön uudistamiseen tähtäävää *de lege ferenda* -tutkimukselle tyypillisiä aineksia.⁷³ Tässä tutkimuksessa valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä ohjaavaa lainsäädäntöä analysoidaan näistä molemmista lähestymistavoista.

⁶⁷ Majone 1996: 4.

⁶⁸ Lainsäädäntötutkimuksesta voidaan puhua myös sääntelyteoreettisena tai oikeustaloustieteellisenä lähestymistapana.

⁶⁹ Ks. Hoffrén 2009; Huhtanen 2012.

⁷⁰ Määttä 1999a: 12, 17.

⁷¹ Muita oikeustaloustieteellisiä lähestymistapoja ovat lainopillinen ja oikeustaloushistoriallinen lähestymistapa (Määttä 1999a: 10–17).

⁷² Määttä 1999b: 23. Ks. Ogus 1994; Baldwin ym. 2012.

⁷³ Määttä 2009b: 12, 31–32.

Sääntelyteoreettista lähestymistapaa voidaan luonnehtia lainsäätäjää palvelevaksi. Lähestymistavassa korostuu lainsäädännön instrumentaalinen luonne. Sääntely itsessään ei ole tavoite, vaan sillä pyritään vaikuttamaan johonkin yhteiskunnassa vallitsevaan tilanteeseen.⁷⁴ Instrumentaalisessa suhtautumisessa säädetty oikeus ymmärretään julkisen päätöksentekijän toimintavälineeksi. Julkinen päätöksentekijä käyttää oikeussääntelyä keinona, jolla se edistää asetettuja tavoitteita, ohjaa ihmisten ja yritysten toimintaa ja korjaa ongelmia.⁷⁵ Oikeudellisella sääntelyllä on myös yleisluonteisimpia funktioita kuten ennustettavuuden, vakauden, yhteiskunta-rauhan tai turvallisuuden edistäminen ja ylläpitäminen.⁷⁶ Esimerkiksi sosiaalioikeudellisen⁷⁷ sääntelyn tehtävänä ei ole koskaan ollut yksinomaan kansalaisten hyvinvoinnin parantaminen, vaan se on kytkeytynyt ja kytkeytyy muun muassa tuotannolliseen kasvuun, sosiaaliseen kontrolliin ja poliittiseen eheyteen.⁷⁸ Tämän tyyppiset sääntelyn yleisluonteiset funktiot ovat aina välttämätön osa säädetyn oikeuden tavoitteenasettelua riippumatta siitä, missä määrin ne ovat esillä valmisteltavan lain esitöissä.⁷⁹

Sääntelyteoreettiselle lähestymistavalle on ominaista staattinen lähestymistapa. Vain allokaatiivinen tehokkuus ja tuotannollinen tehokkuus ovat ratkaisevassa asemassa, kun analysoidaan julkisen vallan intervention tarvetta ja muotoillaan ohjauskeinoa.⁸⁰ Lähestymistavassa ei olla kiinnostuneita sääntelyn varallisuuden- ja tulonjaon päämääristä, toisin sanoen siitä kuinka hyvinvointi yhteiskunnassa on jakautunut ihmisten ja ryhmien välillä.⁸¹

Sääntelyteoria voidaan jakaa normatiiviseen ja positiiviseen sääntelyteoriaan. Normatiivisessa sääntelyteoriassa tutkitaan sitä, minkälaista sääntelyn pitäisi olla, jotta se mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti täyttäisi sille asetut tavoitteet. Normatiivisessa sääntelyteoriassa tutkitaan sitä, minkä tyyppisellä sääntelyllä voidaan parantaa heikosti toimivien markkinoiden tehokkuutta.⁸² Normatiivista sääntelyteoriaa voi hyödyntää esimerkiksi pohdittaessa sitä, miten muotoilla ohjauskeino niin, että se ohjaa tehokkaimmin sääntelyn kohteita käyttäytymään halutulla tavalla. Positiivisessa sääntelyteoriassa tutkitaan sitä, onko oikeustila sellainen, että se edistää voimavarojen tehokasta kohdentumista.⁸³ Positiivista sääntelyteoriaa voi hyödyntää

⁷⁴ Määttä 1997: 7.

⁷⁵ Tala 2005a: 221.

⁷⁶ Tala 2005a: 221–222.

⁷⁷ Tuorin (1997: 172) mukaan sosiaalioikeuteen kuuluvat oikeudelliset normistot, jotka sääntelevät sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa.

⁷⁸ Karisto ym. 1998: 226. Ks. myös Hellsten 1993; Rintala 2003.

⁷⁹ Tala 2005a: 222.

⁸⁰ Ks. Määttä 2001: 100.

⁸¹ Ogus 1994: 46.

⁸² Noll 2001: 1255; den Hertog 2000: 224.

⁸³ Määttä 2016: 31.

esimerkiksi analysoitaessa sääntelyn oikeudellisia perusteita ja sääntelyn aiheuttamia seurauksia.⁸⁴ Tässä tutkimuksessa valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä tutkitaan molemmista mainituista sääntelyteorian näkökulmista.

2.2 Sääntelyn tarpeen perusteet

Jotta tiedämme, edistääkö vallitseva oikeustila (lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö) voimavarojen tehokasta kohdentumista, meidän pitää analysoida sääntelyn tarpeen perusteluja eikä asetettuja tavoitteita. Tämä johtuu siitä, ettei tavoitteen asettaminen merkitse samaa kuin, että tietty asiantila määritellään epäkohdaksi. Jonkin asiantilan määrittäminen epäkohdaksi osoittaa muutostarpeen olemassaolon, mutta jos hyväksyttäviä keinoja epäkohdan poistamiseksi ei ole, epäkohtaa siedetään. Tavoite ei ole epäkohdan negaatio.⁸⁵

Hallituksen esitysten laatimisoheissa (2004) nykytilan arvioinnin voi katsoa olevan jonkin asiantilan määrittämistä epäkohdaksi. Laatimisoheiden mukaan hallituksen esityksessä on esitettävä perusteltu käsitys siitä, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa. Tämä edellyttää nykytilan arviointia.⁸⁶ Nykytilan arvioimiseksi lainkirjoittajan pitää koota riittävän monipuolinen ja perusteltu kuva vallitsevasta oikeudellisesta ja tosiasiallisesta tilanteesta alalta, jota lainvalmistelu koskee.⁸⁷ Perusteluiden auki kirjoittaminen ei saa typistyä vain julkisoikeudellisiin säännöksiin kuten sosiaalioikeudellisiin säännöksiin, vaan huomiota pitää kiinnittää myös yksityisoikeudellisiin säännöksiin.⁸⁸ Vallitsevan tilanteen arviointi tuo esille havaittuja epäkohtia ja niiden syitä⁸⁹, kun niitä verrataan lainvalmistelussa eri tietolähteiden kautta muodostettuun käsitykseen siitä, mitä voidaan pitää tavoiteltavana, hyväksyttävänä ja oikeudellisesti riittävän hyvin järjestettynä tilanteena kyseisellä alalla.⁹⁰ Nykytilan arviointi toimii perusteluna hallituksen esityksessä esitetyille ehdotuksille siitä, mihin niillä pyritään (tavoitteet) ja miten (keinot).

Thomas Wilhelmssonin (1977) mukaan lainsäädännön tavoitteissa on tehtävä ero ilmaistujen tavoitteiden ja tosiasiallisten tavoitteiden välillä. Lain esitöissä ilmaistujen tavoitteiden perusteella ei voida tehdä konkreettisia päätelmiä tosiasiallisista tavoitteista.⁹¹ Vaikka lain esitöissä ilmaistut tavoitteet (eksplisiittiset tavoitteet) on voitu ilmaista selkeästi, ne eivät välttämättä vastaa lain tosiasiallisia tavoitteita. Eksplisiittiset tavoitteet voivat toimia keinoina, joilla jokin toimintatapa saadaan

⁸⁴ Noll 2001: 1255; den Hertog 2000: 224.

⁸⁵ Linna 1987: 48.

⁸⁶ Oikeusministeriö 2004: 14.

⁸⁷ Tala 2005b: 101.

⁸⁸ Määttä 2016: 53.

⁸⁹ Oikeusministeriö 2004: 14.

⁹⁰ Tala 2005b: 101.

⁹¹ Wilhelmsson 1977: 39–40.

myytyä suurelle yleisölle, toisin sanoen hämärtämään vaikeammin hyväksyttävissä olevat tosiasialliset tavoitteet.⁹² Esimerkiksi palveluseteli voidaan myydä asiakkaille valinnanvapauden lisääntymisenä, vaikka tosiasiallinen tavoite saattaa olla se, että sillä pyritään parantamaan pk-yritysten kilpailuasemaa julkisen verovaroin rahoituissa palveluissa. Tällaisesta tavoiteristiriidasta, joka koskee yleisimmin koko järjestelmää, voidaan käyttää käsitettä lainsäädäntöoilluusio⁹³. Kun lain tavoitteiden sijasta tutkitaan sääntelyn tarpeen perusteita oikeustaloustieteellisillä käsitteillä, voidaan tutkia mahdollisen tavoiteristiidan olemassaoloa.

Talousteoreettisen ajattelutavan mukaan taloudelliset voimavarat jakautuvat tehokkaimmin vapailla, kilpailullisilla markkinoilla. Neoklassisen oikeustaloustieteen mukaan sääntely on kuitenkin perusteltua silloin, jos markkinat eivät pysty organisoimaan taloudellista toimintaa kunnolla. Koska oikeudellinen sääntely aiheuttaa häiriöitä myös markkinoiden toimintaan, pitäisi sääntelyn olla mahdollisimman vähäistä. Oikeudelliseen sääntelyyn pitäisi ryhtyä vasta silloin, kun markkinat eivät itse kykene korjaamaan tilannetta yleisen edun mukaiseksi.⁹⁴

Oikeudellisen sääntelyn perusteita koskevasta kirjallisuudesta ei ole löydettävissä vain yhtä sääntelyn ”perustelulistaa”, vaan niitä ryhmitellään osin eri lailla. Esimerkiksi Ogus (1994: 30–54) on luokitellut oikeudellisen sääntelyn perusteet seuraaviin ryhmiin:

- 1) monopolit ja luonnolliset monopolit,
- 2) julkishyödykkeet,
- 3) muut ulkoisvaikutukset,
- 4) informaation puutteet ja rajoittunut rationaalisuus,
- 5) koordinaatio-ongelmat,
- 6) poikkeukselliset markkinaolosuhteet ja makrotaloudelliset näkökohdat,
- 7) tulonjakopäämäärä (*distributional justice*),
- 8) paternalismi ja
- 9) yhteisön arvot.

den Hertog (2000: 225–231) taas on ryhmitellyt julkisen edun teoriaan rakentuvat oikeudellisen sääntelyn perusteet neljään ryhmään:

- 1) epätäydellinen kilpailu,
- 2) epätasapainoinen markkinakäyttäytyminen,
- 3) puuttuvat markkinat ja
- 4) epätoivottavat markkinaseuraukset.

⁹² Määttä 1999b: 33.

⁹³ Määttä 2016: 53. Ks. myös Loomis 2000.

⁹⁴ Shavell 1993; Baldwin ym. 2012.

Erilaiset oikeudellisen sääntelyn perusteiden ryhmitykset eivät merkitse, että perusteet olisivat täysin erilaisia. Kysymys on enemminkin siitä, että samat oikeudellisen sääntelyn perusteet ilmaistaan hieman eri lailla.⁹⁵ Ogus on esimerkiksi ryhmitellyt ulkoisvaikutukset ja paternalismin omiksi ryhmikseen, kun den Hertog on sisällyttänyt ulkoisvaikutukset puuttuvia markkinoita ja paternalismin epätoivottavia markkinaseurauksia koskeviin perusteluihin.

Osa oikeudellisen sääntelyn perusteista on luonteeltaan tehokkuusperusteita, jolloin oikeudellista sääntelyä voidaan perustella markkinahäiriöillä. Esimerkiksi edellä esitetyn Ogusin ”perustelistan” kohdissa 1–6 esitetyt perusteet ovat markkinahäiriöitä. Tällaisissa tapauksissa sääntelyä voidaan perustella sillä, että markkinat epäonnistuvat tuottamaan julkisen edun mukaista käyttäytymistä tai tuloksia.⁹⁶ Tony Prosserin (2010: 11–20) mukaan sääntelyä voidaan perustella myös muilla kuin markkinahäiriöillä kuten taloudellisella tehokkuudella ja kuluttajan valinnalla, oikeuksien suojelemisella, sosiaalisella solidaarisuudella (oikeudenmukaisuudella) ja sääntelyprosessin ongelmilla.⁹⁷ Oikeudellista sääntelyä voidaan niin ikään perustella transaktiokustannuksilla.⁹⁸

Oikeudellinen sääntely ei välttämättä nojaudu vain yhteen perusteluun vaan useiden perusteluiden kombinaatioon kuten markkinahäiriöön ja oikeudenmukaisuuteen tai useampaan markkinahäiriöön.⁹⁹ Perusteluiden erottaminen on tärkeää, koska ne vaikuttavat sääntelyvaihtoehdon valintaan ja näin myös lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen.¹⁰⁰ Lain perusteiden selkeä auki kirjoittaminen on tärkeää myös siitä näkökulmasta, että sääntelyn voi katsoa edustavan yhteiskunnassa varallisuuden ja tulojen siirtoa ryhmältä toiselle. Sääntely hyödyttää joitain ryhmiä, toisille se taas tuottaa menetyksiä.¹⁰¹

Seuraavaksi tarkastellaan oikeudellisen sääntelyn perusteluista niitä perusteita, joilla tässä tutkimuksessa analysoidaan palvelusetelin sääntelyn tarpeen perusteita. Tällaisia perusteita ovat tehokkuus, oikeudenmukaisuus, transaktiokustannusten vähentäminen ja markkinahäiriöt.

⁹⁵ Määttä 1999b: 19. Ks. erilaisia oikeudellisen sääntelyn luokitteluja esim. Breyer 1982; Milgrom & Roberts 1992; Baldwin ym. 2012.

⁹⁶ Prosser 2006: 364; Baldwin ym. 2012: 15.

⁹⁷ Ks. esim. Baldwin ym. 2012.

⁹⁸ Ogus 1994: 41.

⁹⁹ Breyer 1982: 34; Prosser 2006: 365.

¹⁰⁰ Breyer 1982: 35.

¹⁰¹ Campos 1989: 334.

2.2.1 Toiminnan tehostaminen

Taloustieteellinen ajattelu korostaa markkinoiden merkitystä hyvinvoinnin jakajana ja tuottajana. Markkinoiden katsotaan toimivan tehokkaasti, jos markkinoilla toimivat saavat mahdollisimman vapaasti itse päättää sidonnaisuuksistaan.¹⁰² Yritykset nähdään voittoa tavoitteleviksi toimijoiksi, jotka pyrkivät etsimään tehokkaampia tuotantotapoja ja sellaisia uusia hyödykkeitä tai palveluja, joista asiakkaat ovat valmiita maksamaan. Kuluttajat taas nähdään omaa etuaan maksimoiviksi toimijoiksi, jotka kykenevät parhaiten arvioimaan omia tarpeitaan ja toiveitaan. Markkinoilla tapahtuva yritysten välinen kilpailu kuluttajista nähdään puolestaan keinoksi, jolla lisätään tehokkuutta.¹⁰³ Markkinat jättävät yrityksille valinnan päättää siitä, mitä ne tuottavat ja yksilöille valinnan siitä, mitä he kuluttavat.¹⁰⁴ Voimavarojen niukkuus¹⁰⁵ suhteessa ihmisten moninaisiin tarpeisiin ja haluihin asettaa kuitenkin omat ehtonsa tehokkaasti toimiville markkinoille. Voimavarojen niukkuuden vallitessa joudutaan väistämättä päättämään siitä, tarvitaanko joitain palveluja enemmän kuin toisia ja missä määrin eri asiakkaiden tarpeita tyydytetään.¹⁰⁶ Tehokkuuden katsotaan hyödyttävän niitä ihmisiä, jotka vapaaehtoisesti suostuvat markkinoilla tapahtuvaan vaihdantaan.¹⁰⁷

Markkinat toimivat tehokkaasti, kun käytettävissä olevat rajalliset voimavarat kohdentuvat ja niitä käytetään niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri hyvinvoinnin lisäys mahdollisimman pienillä voimavaroilla. Tehokkaasti toimivien markkinoiden perimmäisenä tarkoituksena ei ole niukkuuden vallitessa tuottaa annetuilla voimavaroilla mahdollisimman paljon hyvinvointipalveluja, vaan tärkeintä on se, millainen muutos hyvinvoinnissa käytettävissä olevilla voimavaroilla saadaan aikaan.¹⁰⁸

Allokatiivisella tehokkuudella (*allocative efficiency*) viitataan sekä tuotannolliseen tehokkuuteen (*productive efficiency*) että tuotosten tehokkaaseen jakamiseen siten, että yhteiskunnan tarpeet tulevat tyydytetyksi.¹⁰⁹ Tuotannollisella tehokkuudella tarkoitetaan sitä, että annetuilla panoksilla saadaan aikaan mahdollisimman suuri tuotos. Jotta toiminta olisi tuotannollisesti tehokasta, on tuotoksen tuottami-

¹⁰² Häyhä 1996: 161.

¹⁰³ Stiglitz 2000: 57–59.

¹⁰⁴ Stiglitz & Walsh 2002: 31.

¹⁰⁵ Voimavara on niukka, jos nollahinnalla sen kysyntä ylittää sen tarjonnan (Sintonen & Pekurinen 2006: 10).

¹⁰⁶ Sintonen & Pekurinen 2006: 10, 59.

¹⁰⁷ Stiglitz & Walsh 2002: 210.

¹⁰⁸ Sintonen & Pekurinen 2006: 12, 55.

¹⁰⁹ Ks. esim. Rutherford 1992: 12.

nessa taas käytettävä sellaista panoskombinaatiota, joka aiheuttaa vähiten kustannuksia. Jos näin ei ole, tuottaa yritys liian vähän tai liian paljon suhteessa optimaaliseen markkinakysyntään.¹¹⁰

Allokatiivisessa tehokkuudessa on kysymys siitä, että hyödykkeitä tuotetaan ”optimaalisesti”. Resurssien tehokas kohdentuminen voidaan määritellä rajahyödyn (*marginal benefit*) ja rajakustannusten (*marginal cost*) käsitteillä. Rajahyödyllä tarkoitetaan sitä tarpeentyydytyksen lisäystä, joka aiheutuu, kun kulutusta lisätään yhdellä yksiköllä. Taloustieteilijöiden mukaan rajahyöty kuitenkin vähenee kulutuksen lisääntyessä.¹¹¹

Rajakustannuksilla tarkoitetaan taas sitä kustannusten lisäystä, joka aiheutuu, kun hyödykettä tuotetaan yksi yksikkö enemmän. Taloustieteilijöiden mukaan rajakustannukset yleensä lisääntyvät, kun tuotamme hyödykettä enemmän. Jossain vaiheessa uuden lisäyksikön tuottaminen maksaa enemmän kuin edellisen yksikön tuottaminen.¹¹²

Tehokkaasti toimivilla markkinoilla jokainen kuluttaja valitsee hyödykkeen kysyntänsä siten, että hänen tarpeensa tulevat mahdollisimman hyvin tyydytetyksi. Hän ostaa sen verran, että hänen rajahyötynsä vastaa hintaa. Vastaavasti yritykset maksimoidakseen voittonsa valitsevat tuottamansa hyödykkeiden määrät siten, että tuotannon rajakustannus vastaa markkinoilla vallitsevaa hintaa. Markkinatasapainossa hinta on tasolla, jolla hyödykkeen markkinakysyntä on yhtä suuri kuin sen markkinatarjonta. Tällä hinnalla kuluttajat maksimoivat tarpeentyydytyksensä ja yritykset voittonsa, jolloin markkinat ovat kilpailutasapainossa. Tällöin voimavarat allokoituvat tehokkaasti, koska hyödykkeen viimeksi tuotetun ja markkinoilla vaihdetun yksikön kulutuksesta yhteiskunnalle koituva hyöty on yhtä suuri kuin sen valmistuksesta yhteiskunnalle aiheutuva kustannus eli *yhteiskunnan rajahyöty = yhteiskunnan rajakustannus*.¹¹³

2.2.2 Markkinahäiriöiden korjaaminen

Taloustieteellisen ajattelutavan mukaan markkinoiden pitää antaa toimia mahdollisimman vapaasti, mutta julkisen vallan puuttumista markkinoiden toimintaan voidaan perustella markkinahäiriöistä käsin (*market failures*). Markkinahäiriöt ovat sellaisia tekijöitä, jotka ehkäisevät voimavarojen tehokasta kohdentumista. Tämä voi johtua siitä, että markkinat eivät ole kilpailulliset eikä varallisuus oikeuksia ole sel-

¹¹⁰ Mankiw & Taylor 2011.

¹¹¹ Pohjola 2015: 42, 312; Mankiw & Taylor 2011.

¹¹² Mankiw & Taylor 2011.

¹¹³ Pohjola 2015: 64.

västi määritelty tai ne eivät ole täysin siirrettävissä. Tämän seurauksena päätöksentekijät eivät joudu kohtaamaan valintojensa rajahyötyjä ja rajakustannuksia.¹¹⁴ Keskeisempiä markkinahäiriöitä ovat ulkoisvaikutukset, julkishyödykkeet, epätäydellinen kilpailu ja epäsymmetrinen informaatio.¹¹⁵ Mainitut markkinahäiriöt eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan voivat esiintyä samanaikaisesti.

Sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät epätäydellisen kilpailun ongelmat

Taloustieteellisen teorian ideaalimallin mukaan tehokkaasti toimivilla markkinoilla vallitsee täydellinen kilpailu. Täydellisen kilpailun markkinoilla toimii runsaasti myyjiä ja ostajia, markkinoilla myytävät tuotteet ovat samanlaisia ja markkinoille on vapaa pääsy (*entry*) ja markkinoilta on myös vapaa poispääsy (*exit*).¹¹⁶ Markkinoilla myyjät ja ostajat tekevät päätöksiä vain siitä, kuinka paljon ne haluavat ostaa tai myydä.¹¹⁷ Yksikään yksittäinen ostaja tai myyjä ei kuitenkaan ole sellaisessa asemassa, että se kykenisi vaikuttamaan tuotteen hintaan muuttamalla tuotteen kysyntää tai tarjontaa. Sen sijaan hinta määräytyy markkinakysynnän ja -tarjonnan mukaan. Täydellisen kilpailun vallitessa yksittäiset ostajat ja myyjät ottavat hinnan annettuna. Ne ovat ns. hinnanottajia (*price takers*).¹¹⁸

Käytännössä markkinoilla vallitsee kuitenkin lähes aina epätäydellinen tai rajoittunut kilpailu. Äärimmäisessä tapauksessa kysymys on siitä, ettei markkinoilla ole lainkaan kilpailua. Yksi myyjä (monopoli) hallitsee markkinoita kokonaan, jolloin se pystyy vaikuttamaan myymiensä tai ostamiensa hyödykkeiden (tavarat ja/tai palvelut) määrään ja hintaan. Hinnan osalta monopoli on ns. hinnanasettaja (*price maker*). Monopolinen markkinatilanne syntyy todennäköisemmin silloin, kun markkinoilla yhdellä myyjällä on suuri markkinaosuus, myytävä tuote on homogeeninen, jolloin kuluttajat eivät pysty korvaamaan sitä toisella tuotteella sekä markkinoille pääsy ja markkinoilta poistuminen on vaikeaa.¹¹⁹

Yleisen edun näkökulmasta monopoli on ongelma, koska kilpailullisilla markkinoilla yritykset laajentavat tuotantoaan siihen asti kuin tuotteen hinta on yhtä suuri kuin hinta, jonka yhden lisäyksikön tuottaminen kustantaa. Monopoli sen sijaan rajoittaa tuotantoa maksimoidakseen voittojaan. Tuotannon rajoittaminen vähentää tuotteen myyntiä, mutta monopoli voi kompensoida pienemmän myynnin aiheuttamat tulomenetykset veloittamalla tuotteesta hinnan, joka on sen tuottamisesta aiheutuvia rajakustannuksia suurempi. Tämän seurauksena monopolimarkkinoilla tuotetta

¹¹⁴ Mankiw & Taylor 2011.

¹¹⁵ Määttä 2016: 33. Ks. myös Ogus 1994; Baldwin ym. 2012.

¹¹⁶ Ogus 1994: 22; Määttä 2016: 46.

¹¹⁷ Pohjola 2015: 79.

¹¹⁸ Stiglitz & Walsh 2002: 26, 230. Ks. myös esim. Breyer 1982; Ogus 1994; Baldwin ym. 2012.

¹¹⁹ Ogus 1994: 30–33; Breyer 1982: 15–19.

tuotetaan vähemmän, se on kalliimpi ja ne, jotka olisivat ostaneet tuotteen menettävät sen hyödyn, jonka tuotteen kuluttaminen olisi heille tuottanut. Tuloksena on resurssien tehon allokointi, koska potentiaaliset ostajat, jotka olisivat pitäneet enemmän monopolihintaisesta tuotteesta ostavat sen sijaan tuotteen, joka tuottaa heille vähemmän tyydytystä. Lisäksi monopolimarkkinoilla kilpailun puuttuminen heikentää yrityksen kannustinta minimoida tuotantokustannuksiaan ja johtaa näin tuotantolliseen tehottomuuteen.¹²⁰

Kilpailu voi olla epätäydellistä myös silloin, vaikka markkinoilla toimii muutamia kilpailevia yrityksiä. Tällaista markkinamallia kutsutaan oligopoliksi. Oligopolimarkkinoilla yritykset pystyvät vaikuttamaan hyödykkeen hintaan, mutta niille on tyypillistä strateginen käyttäytyminen. Ne tekevät hinnoittelupäätöksensä toinen toistaan seuraten.¹²¹ Tämä tekee niistä hinnanetsijöitä.¹²²

Samoin kuin monopolit myös oligopolit asettavat hyödykkeen hinnan rajakustannuksiaan suuremmaksi. Toisin kuin monopoleilla oligopoleilla on useita päätösmuuttujia, joiden nojalla ne tekevät päätöksiä. Ne päättävät hinnan ja tuotantomäärän ohella myös esimerkiksi tuotedifferoinnista ja markkinoinnista. Hintakilpailun sijasta ne saattavat kuitenkin pyrkiä yritysten välisiin sopimuksiin.¹²³ Oligopolimarkkinoilla yritykset eivät välttämättä myöskään kilpaile aggressiivisesti, koska pyrkivät pitämään tuotteen hinnan kalliina.¹²⁴

Kartellilla ymmärretään markkinarakennetta, jossa toimialan yritykset tai osa niistä pyrkii hintakilpailun sijasta lisäämään voittojaan solmimalla yritysten välisiä sopimuksia. Sopimuksissa sovitaan tuotteiden hinnoista tai tuotantomääristä ostajien kustannuksella. Tuotantomääriä rajoitetaan ja ostajilta pyydetään ylihintaa.¹²⁵ Oligopolimarkkinat eivät aina synnytä kartelleja, mutta niiden syntymistä edistää muun muassa se, että markkinoilla on muutamia yrityksiä. Tämän seurauksena kartellin muodostamisesta, koordinoinnista ja jäsenten valvonnasta aiheutuvat kustannukset ovat pienet. Markkinoille pääsyn suuret esteet lisäävät kartellien muodostamisen todennäköisyyttä, koska kilpailu on vähäistä. Myös toimialoilla, joissa tuotteet ovat homogeenisia ja kilpailua käydään hinnoilla, edistävät kartellien muodostumista. Sen sijaan ostajapuolen keskittyminen (vähän suuria ostajia) vähentää kartellien muodostumista. Tämä esimerkiksi johtuu siitä, että kartellin jäsenten on vaikea saada selville, onko joku jäsenistä pettänyt, jos pääostaja siirtyy toisen myyjän asiakkaaksi. Siirto saattaa esimerkiksi johtua palvelutasoon liittyvistä tekijöistä.¹²⁶

¹²⁰ Ogus 1994: 23.

¹²¹ Määttä 2016: 48.

¹²² Pohjola 2015: 88.

¹²³ Pohjola 2015: 87–88.

¹²⁴ Mankiw & Taylor 2011: 70.

¹²⁵ Kanninen & Määttä 2011: 43. Ks. myös Määttä & Turtiainen 2014.

¹²⁶ Ks. esim. Stigler 1964; Veljanovski 2007; Weimer & Vining 2014.

Epätäydellinen kilpailu voi myös ilmetä monopolistisena kilpailuna. Tällaisista markkinoista on kysymys silloin, kun markkinoilla on lukuisia myyjiä. Monopolistisesti kilpailevat markkinat eroavat täydellisen kilpailullisista markkinoista siinä, etteivät ne ole homogeeniset. Toisin sanoen markkinoilla tarjottavat tuotteet eroavat ominaisuuksiltaan jossain määrin toisistaan.¹²⁷ Tämä antaa myyjille mahdollisuuden tuotedifferointiin, jonka seurauksena monopolistisesti kilpailevat markkinat rakentuvat lukuisista monopolimaisesti käyttäytyvistä myyjistä. Tämä johtuu siitä, että kun yritys harkitsee markkinoille menoa, sen päätöstä ohjaa voiton tavoittelu. Tällöin kukin yritys asettaa tuotteen hinnan sen tuottamisesta aiheutuvia rajakustannuksia suuremmaksi. Uudet yritykset aiheuttavat jo markkinoilla toimiville yrityksille negatiivisia ulkoisvaikutuksia, koska ne menettävät osan asiakkaistaan. Jos markkinoilla jo toimivat yritykset haluavat myydä enemmän, niiden on alennettava tuotteen hintaa. Tämän seurauksena ne menettävät voittoja. Uusien yritysten markkinoille tulo aiheuttaa kuluttajille sen sijaan positiivisia ulkoisvaikutuksia. Kuluttajien valinnanvara kasvaa ja tarjolla olevat tuotteet ovat halvempia. Monopolistinen kilpailu johtaa kuitenkin ennen pitkään siihen, että yritysten mahdollisuus saavuttaa voittoa on nolla. Koska toiminta ei tuota voittoa, uudet yritykset eivät ole halukkaita tulemaan markkinoille ja markkinoilla olevat yritykset poistuvat markkinoilta. Julkisen vallan näkökulmasta monopolistisesti kilpailevat markkinat toimivat tehottomasti, koska markkinoilla toimivien yritysten määrä ei ole ”ideaalinen”. Markkinoille tulevia yrityksiä voi olla joko liian paljon tai liian vähän.¹²⁸

Edellä käsitellyt epätäydellisen kilpailun muodot koskevat myyjien välistä kilpailua. Kilpailu markkinoilla voi olla myös epätäydellistä silloin, kun markkinoilla jollain tuotteella tai palvelulla on vain yksi ostaja (*monopsoni*).¹²⁹ Tämän seurauksena se pystyy määrittämään ostamilleen hyödykkeille hinnan, toisin sanoen se on ns. hinnanasettaja. Tämä kuitenkin edellyttää, että myyjien tuottamat hyödykkeet ovat keskenään niin samanlaisia, ettei myyjillä ole erityistä mahdollisuutta kilpailla muilla keinoin kuin hinnalla.¹³⁰ Monopsonimarkkinoilla hinnat ovat halvempia kuin kilpailevilla markkinoilla. Monopsoni pyrkii ostamaan hyödykkeitä hinnalla, joka on hyödykkeen rajakustannuksia pienempi. Markkinahinnan alentamiseksi monopsoni rajoittaa hyödykkeiden ostoa. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että monopsoni ostaa markkinoilta hyödykettä liian vähän, vaikka yhteiskunnan kokonaisedun kannalta sen pitäisi ostaa hyödykettä enemmän.¹³¹ Monopsoni aiheuttaa yrityksille hy-

¹²⁷ Määttä 2016: 46–47.

¹²⁸ Mankiw & Taylor 2011: 334–339.

¹²⁹ Määttä 2016: 46.

¹³⁰ Määttä 2014.

¹³¹ Ks. Pohjola 2015: 113 kuvaus monopolista, joka koskee myyjää. Monopsoni koskee ostajaa, mutta toiminta vastaa ostamisen näkökulmasta monopolin toimintaa.

vinvointitappioita, koska ne saavat vähemmän tuotteitaan myydyksi. Tämän seurauksena niiden myyntivoitto pienenee.¹³² Tämä saattaa taas johtaa siihen, että ne pyrkivät vähentämään hyvinvointitappiotaan tuottamalla heikompilaatuisia tuotteita.

Epätäydellistä kilpailua voi tarkastella myös samanaikaisesti kuluttajan ja myyjän näkökulmasta. Suomessa julkisin verovaroin rahoitetuilla ja lakisääteisillä sosiaali- ja terveyspalvelupalvelumarkkinoilla voi kunnasta riippuen toimia erilaisia ostaja–myyjä-markkinamalleja markkinoilla toimivien yksityisten palveluntuottajien määrän mukaan. Yhteistä näille markkinamalleille on, että kunnasta riippumatta ostajanmarkkinat rakentuvat yhden ostajan varaan ja myyjillä ei ole vapaata pääsyä markkinoille. Esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan raportin (2011a) mukaan yksityisistä palveluntuottajista (ml. järjestöt) noin 58 prosenttia myi koko palvelutuotantonsa kunnille tai kuntayhtymille vuonna 2010.¹³³ Tällaisissa kunnissa voi vallita monopolistinen kilpailu-monopsonimarkkinat, jolloin myyjiä on useita ja ostajia on vain yksi. Markkinat voivat olla myös oligopoli-monopsonimarkkinat, jolloin myyjiä on muutamia ja ostajia on vain yksi.¹³⁴ Niin ikään markkinat voivat olla kaksipuoliset eli bilateraaliset monopolimarkkinat, jolloin markkinoilla on vain yksi myyjä (monopoli) ja vain yksi ostaja (monopsoni).¹³⁵ Yhteistä näille kaikille markkinamalleille on, että yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin näkökulmasta, ne tuottavat palveluja liian vähän.

Palvelusetelijärjestelmä ei ole ainoastaan palvelujen järjestämistapa, vaan myös keino, jolla voidaan muuttaa alueellisia sosiaali- ja terveydenhuollon markkinarakenteita. Monopsonimarkkinoista pyritään siirtymään markkinoille, joilla palveluseteliasiakkaiden määrästä riippuen toimii muutamia (oligopsoni¹³⁶) tai useita ostajia.

Julkishyödykkeet

Julkinen sektori (valtio ja kunnat) tuottaa laajasti erilaisia palveluja, koska niiden tuottaminen tai vaihtaminen markkinoilla on epätodennäköistä niiden erityisten ominaisuuksien takia. Tällaisia palveluja kutsutaan julkishyödykkeiksi (*public good*). Julkishyödykkeissä on kysymys hyödykkeen ominaisuuksista eikä siitä, kuka palvelun tuottaa (yksityinen vai julkinen taho).

Julkishyödykkeet edustavat ääritapausta positiivisista ulkoisvaikutuksista. Julkishyödykkeille on ominaista, ettei ketään voida sulkea hyödykkeen käyttäjäpiiriin

¹³² Mankiw & Taylor 2011: 395.

¹³³ Ks. myös Linnosmaa ym. 2012; Lith 2013; HE 16/2018 vp.

¹³⁴ Määttä 2014.

¹³⁵ Määttä 2016: 46.

¹³⁶ Tämä riippuu palveluseteliasiakkaiden määrästä. Jos palveluseteliasiakkaita on lukuisia, kysymys ei ole enää oligopsonista.

ulkopuolelle (*no excludability*).¹³⁷ Esimerkiksi kansallista puolustusta ei voi tuottaa vain jollekin henkilölle ilman, ettei sitä samanaikaisesti tuoteta kaikille.¹³⁸ Kun palvelu on kerran tuotettu, kuka tahansa voi nauttia siitä. Tämä johtuu siitä, että palveluntuottajalle on mahdotonta tai liian kallista sulkea pois ne henkilöt, jotka eivät maksa tuotteen heille tuottamasta hyödyistä. Julkishyödykkeelle on myös ominaista se, että yhden kuluttajan käyttämä hyödykemäärä ei vähennä muiden kulutettavissa olevaa hyödykkeiden määrää (*no rivalry*).¹³⁹ Esimerkiksi yhden uuden vastasyntyneen asukkaan turvallisuuden takaaminen ei aiheuta puolustusvoimille lisäkustannuksia.¹⁴⁰

Julkishyödykkeisiin liittyy kuitenkin aina vapaamatkustajan ongelma (*free rider*). Vapaamatkustajalla tarkoitetaan henkilöä, joka hyötyy hyödykkeen kuluttamisesta, mutta ei maksa sen käytöstä.¹⁴¹ Julkishyödykkeisiin liittyvä vapaamatkustajan ongelma on ratkaistu usein niin, että julkinen valta tuottaa julkishyödykkeet ja ne rahoitetaan pakkoperiaatteen mukaan. Kuluttajat joutuvat maksamaan veroja, joilla rahoitetaan julkishyödykkeiden järjestäminen ja tuottaminen.¹⁴² Stiglitzin ja Driffillin (2000: 125) mukaan monet julkisen vallan tuottamat julkishyödykkeet eivät ole kuitenkaan puhtaita julkishyödykkeitä (*pure public goods*), koska hyödykkeiden käytöstä voidaan veloittaa ihmisiä. On olemassa myös monia hyödykkeitä, jotka eivät ole puhtaita julkishyödykkeitä, mutta sisältävät joitain julkishyödykkeiden ominaisuuksia.¹⁴³ Nämä julkishyödykkeet¹⁴⁴ eroavat puhtaista julkishyödykkeistä siinä, että puhdas julkishyödyke on hyödyke, jossa yhdestä lisäkuluttajasta aiheutuva rajakustannus on tiukasti nolla. Julkishyödykkeessä rajakustannus voi sen sijaan olla hyvin pieni, mutta ei nolla.¹⁴⁵ Näiden hyödykkeiden optimaalista tuotantomäärää on kuitenkin mahdotonta määritellä yksilöllisillä preferensseillä kuten ihmisten halukkuudella maksaa tuotteesta.¹⁴⁶

Tämä johtuu siitä, että jotta tuottaja voisi määritellä julkishyödykkeelle optimaalisen tuotantomäärän, hänen pitäisi tietää kaikkien kuluttajien osalta se, mikä on tuotteen kuluttajalle aiheuttama rajahyöty. Eli kuinka paljon kuluttaja on valmis maksamaan hyödykkeestä, jonka katsotaan heijastavan hyödykkeen kuluttajalle tuottamaa

¹³⁷ Stiglitz & Driffill 2000: 124.

¹³⁸ Sunstein 1990: 49.

¹³⁹ Ogus 1994: 33; Stiglitz & Driffill 2000: 124; Määttä 2016: 40.

¹⁴⁰ Stiglitz & Driffill 2000: 124.

¹⁴¹ Mankiw & Taylor 2011: 224.

¹⁴² Määttä 2016: 40. Ks. myös Ogus 1994: 33–34.

¹⁴³ Ogus 1994: 34.

¹⁴⁴ Tällaisista julkishyödykkeistä voidaan puhua myös ”epäpuhtaina” julkishyödykkeinä (*impure public goods*) (Ogus 1994: 34).

¹⁴⁵ Stiglitz & Driffill 2000: 124–125. Patrick McNuttin (1999: 930) mukaan esimerkiksi puolustusta, ympäristöä ja saastumatonta ilmaa ei enää pidetä puhtaina julkishyödykkeinä. Sen sijaan lääketieteellisen tiedon katsotaan olevan esimerkki puhtaasta julkishyödykkeestä.

¹⁴⁶ Ks. Sunstein 1993.

hyötyä.¹⁴⁷ Tosiasiassa kun kuluttajia pyydetään paljastamaan halukkuutensa maksaa lisäyksiköstä, he voivat liioitella ja minimoida maksuhalukkuuttaan strategisista syistä. Liioitleminen voi tapahtua silloin, kun halukkuutta maksaa lisäyksiköistä ei ole yhdistetty lisäyksiköstä maksettuihin tosiallisiin maksuihin. Minimointi voi tapahtua silloin, kun julkishyödykkeen rahoittaminen on yhdistetty siihen, kuinka paljon ihmiset ovat halukkaita maksamaan ilmoitetusta hinnasta. Koska ihmiset voivat hyödyntää hyödykettä, vaikka eivät maksaisi siitä mitään, ihmiset voivat strategisista syistä ilmaista olevansa valmiita maksamaan hyödykkeestä vain vähän.¹⁴⁸ Vapaa-matkustajan ongelma ja vaikeus määrittää hyödykkeiden optimaalista tuotantomäärää vaikuttavat siihen, että yksityiset palveluntuottajat tarjoavat julkishyödykkeitä vähemmän kuin olisi yhteiskunnan näkökulmasta toivottavaa tai eivät tarjoa niitä lainkaan.¹⁴⁹ Sääntelyä voidaan perustella sillä, että sitä tarvitaan poistamaan vapaa-matkustajan ongelmaa ja turvaamaan julkishyödykkeiden tuottaminen.¹⁵⁰

Julkishyödykkeisiin voi liittyä myös epäsymmetrisen informaation ongelma. Tilanteissa, joissa muu kuin ostaja maksaa ostajan ostokset eikä maksaja voi suoraan valvoa ostajan toimintaa, liittyy riski ”hyvinvointi opportunistista”¹⁵¹ tai moraali-kadosta.¹⁵² Esimerkiksi jos vakuutusyhtiöt voisivat kustannuksitta valvoa vakuutuksenottajien käyttäytymistä ja veloittaisivat vakuutusmaksuja vakuutuksenottajien käyttäytymisen mukaan, tämä vaikuttaisi vakuutuksenottajien käyttäytymiseen. Vakuutuksenottajat ottaisivat huomioon käyttäytymisessään optimaalisen määrän huolellisuutta. Koska vakuutettujen käyttäytymistä koskevan informaation hankinta maksaa, vakuutusyhtiö yrittää vähentää vakuutuksenottajien riskikäyttäytymistä esimerkiksi omavastuusuuksilla ja rajaamalla maksettujen korvausten enimmäismääriä.¹⁵³

Koska sosiaali- ja terveystaloudissa asiakkaat eivät maksa kuluttamistaan palveluista täysiä kustannuksia, heidän epäonnistuneesta valinnastaan johtuvat taloudelliset menetykset jäävät heille itselleen pieniksi.¹⁵⁴ Sen sijaan epäonnistuneesta valinnasta aiheutuvat kustannukset maksaa julkinen valta. Koska valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä korostetaan nimenomaan asiakkaiden vapautta valita, ei julkinen valta voi puuttua asiakkaiden tekemiin valintoihin. Sen sijaan julkinen valta pystyy vaikuttamaan asiakkaiden ”riskivalintoihin” palveluntuottajien hyväksymismenettelyllä. Asiakkaat voivat valita vain kunnan hyväksymistä palveluntuottajista. Palveluntuottajille asetettuja hyväksymiskriteereitä voidaan perustella

¹⁴⁷ Ogus 1994: 35.

¹⁴⁸ den Hertog 2000: 230.

¹⁴⁹ Stiglitz 2000: 129.

¹⁵⁰ Sunstein 1990: 49; den Hertog 2000: 230.

¹⁵¹ Posner 1995: 286.

¹⁵² Breyer 1982: 33.

¹⁵³ Posner 1995: 294.

¹⁵⁴ Ks. Posner 1995: 286.

palveluntuottajien moraalikadon ehkäisemisellä, mutta myös asiakkaiden ”vääristä” valinnoista aiheutuvien kustannusten vähentämisellä.

Ulkoisvaikutukset

Markkinoilla hyödykkeen ostaminen ja myyminen perustuu ostajan ja myyjän yhteiseen päätökseen. Myyjä ja ostaja antavat suostumuksensa hyödykettä koskevaan vaihdantaan (transaktioon).¹⁵⁵ Jotta toiminta markkinoilla tapahtuisi tehokkaasti pitäisi myyjien ja ostajien tehdä päätöksensä yhteiskunnallisten hyötyjen ja kustannusten perusteella, riippumatta siitä, kenelle ne aiheutuvat. Käytännössä kuluttajat ja yritykset tekevät päätöksensä kuitenkin yksinomaan itselleen aiheutuvien hyötyjen ja kustannusten perusteella.¹⁵⁶ Tämän seurauksena kuluttajan maksama hinta tai yrityksen myyntihinta ei heijasta todellisia kustannuksia, joita hyödykkeen tuotanto yhteiskunnalle maksaa.¹⁵⁷ Sääntelyä tarvitaan, jotta sääntelyn kohteet saadaan sisäistämään toiminnastaan aiheutuvat ulkoisvaikutukset. Esimerkiksi palvelusetelijärjestelmällä on mahdollista saada asiakkaat sisäistämään paremmin kuin asiakasmaksuilla palvelun järjestämisestä yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset. Tämä perustuu siihen, että asiakkaat eivät pysty vaikuttamaan sosiaali- ja terveystalouteen perittyjen asiakasmaksujen määrään. Sen sijaan palvelusetelijärjestelmässä asiakkaat voivat valinnoillaan vaikuttaa palvelusta maksamaansa hintaan. Asiakkaat vaikuttavat valinnallaan myös siihen, kuinka paljon palvelun järjestäminen kunnalle maksaa. Tällöin jos asiakkaat toimivat kustannustietoisesti, he toiminnallaan tuottavat yhteiskunnalle positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Ulkoisvaikutusten kohteita ovat ne ihmiset, jotka eivät ole osallistuneet päätöksentekoon tai joihin päätöksen vaikutukset kohdistuvat välittömästi tai välillisesti.¹⁵⁸ Ulkoisvaikutuksia voivat aiheuttaa tuottajat toisilleen ja kuluttajille samoin kuin kuluttajat toisilleen ja tuottajille.¹⁵⁹

Ulkoisvaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Positiiviset ulkoisvaikutukset tarkoittavat sitä, että jonkun henkilön toiminta vaikuttaa myönteisesti toisen henkilön kulutukseen tai hyvinvoinnin tasoon, mutta henkilö ei saa aiheuttamastaan vaikutuksesta korvausta.¹⁶⁰ Jos esimerkiksi kuluttaja hyötyy yrittäjän toiminnasta, mutta ei maksa saamastaan hyödystä, ei hyöty näy yrityksen saamissa tuloissa. Yrittäjä tekee tuotantomääriä koskevat päätöksensä hyödykkeen myynnistä saamien tulojen perusteella, toisin sanoen hyödykettä ostaneiden kuluttajien määrän perus-

¹⁵⁵ Meade 1973: 16.

¹⁵⁶ Määttä 1999: 29.

¹⁵⁷ Breyer 1982: 23.

¹⁵⁸ Meade 1973: 15–16.

¹⁵⁹ Ks. esimerkkejä esim. Weimer & Vining 2014: 57.

¹⁶⁰ Sinkkonen & Pekurinen 2006: 49; Määttä 2009: 20.

teella. Tämä ei kuitenkaan edusta hyödykkeen todellista kysyntää, jonka seurauksena hyödykettä tuotetaan liian vähän.¹⁶¹ Sääntelyä voidaan siten perustella kysynnän lisäämisellä.

Negatiiviset ulkoisvaikutukset tarkoittavat sitä, että jonkun henkilön toiminta vaikuttaa kielteisesti toisen henkilön kulutukseen tai hyvinvointiin, mutta ihminen ei joudu korvaamaan aiheuttamaansa haitallista vaikutusta.¹⁶² Jos esimerkiksi maissin viljelijä lannoittaa pellojaan ja lannoitteet kulkeutuvat jokeen. Tämä heikentää joen alajuoksulla asuvien, vettä käyttävien vedenlaatua. Jos viljelijä ei sisäistä haittansa aiheuttamia kustannuksia myymänsä maissinsa hintaan, hän tuottaa maissia liian paljon ja liian halvalla kuin olisi yhteiskunnan näkökulmasta toivottavaa.¹⁶³ Negatiiviset ulkoisvaikutukset johtavat liialliseen tuottamiseen (*oversupply*)¹⁶⁴ tai liialliseen kuluttamiseen. Koska palvelusetelijärjestelmässä asiakkaat eivät kohtaa palvelusetelillä järjestetyn palvelun julkiselle vallalle aiheuttamia todellisia kustannuksia, tämä lisää palvelun kysyntää ja liiallista kuluttamista. Tämä edellyttää, että palvelusetelillä järjestettävälle julkishyödykkeille on määriteltävä ”saantikriteerit”.

Epäsymmetrinen informaatio

Jotta kilpailulliset markkinat toimivat hyvin, ostajilla pitää olla informaatiota tehdäksään valintoja.¹⁶⁵ Informaation tarjoamiseen liittyy kuitenkin erilaisia häiriöitä, mitkä liittyvät esimerkiksi siihen, että informaation tuottaminen on kallista.¹⁶⁶ Kun tieto on kerran tuotettu, ihmiset voivat hyödyntää sitä ilmaiseksi. Informaatiolla on julkishyödykkeen ominaisuuksia. Tämä ei luo välttämättä myyjille kannustinta tarjota yleistä myönteistä tietoa hyödykkeestään, koska se hyödyttää kaikkia samaan hyödykekategoriaan kuuluvia hyödykkeiden myyjiä. Koska myyjä ei saa korvausta tuottamastaan hyödystä, tietoa tuotetaan liian vähän. Tällöin sääntelyä voidaan perustella julkishyödykkeillä ja ulkoisvaikutuksilla.¹⁶⁷

Informaatio-ongelmassa voi olla kysymys myös epäsymmetrisestä informaation ongelmasta. Kysymys on siitä, että transaktion osapuolilla on erilaista tietoa transaktion kohteena olevan hyödykkeen tai palvelun hinnasta, laadusta tai määrästä.¹⁶⁸ Ostajalla (esimerkiksi kunnalla tai asiakkaalla) on vähemmän tietoa tai hän on huonommin perillä myytävästä hyödykkeestä kuin myyjänä toimiva yksityinen palveluntuottaja. Tämän seurauksena ostajan on vaikea vakuuttua siitä, että myytävä hyödyke on

¹⁶¹ Ks. esim. Breyer 1982: 23–26; Ogus 1994: 35–38; Stiglitz 2000: 80.

¹⁶² Sinkkonen & Pekurinen 2006: 49; Määttä 2009: 20.

¹⁶³ Ogus 1994: 19.

¹⁶⁴ Weimer & Vining 2014: 94.

¹⁶⁵ Breyer 1982: 27.

¹⁶⁶ Ks. enemmän esim. Beales ym. 1981: 503–509.

¹⁶⁷ Beales ym. 1981: 503–509; Ogus 1994: 38–41.

¹⁶⁸ Hirschleifer & Riley 1979.

täsmälleen sellainen, kun mitä myyjä on kertonut.¹⁶⁹ Tällaisessa tilanteessa tietämättömän ostaja voi tehdä valinnan, joka on hänelle haitallinen. Tämä voi johtaa negatiivisen valikoitumisen (*adverse selection*) ongelmaan eli sitruunaongelmaan (*lemon problem*).

Klassinen esimerkki negatiivisen valikoitumisen ongelmasta on käytettyjen autojen markkinat. Käytetyn auton ostajat eivät tiedä autoa ostaessaan, onko se hyvä vai huono. Myyjä sen sijaan tietää autonsa heikkoudet. Koska hyvät ja huonot autot myydään samalla hinnalla, hyvän auton myyjä ei saa autostaan parempaa hintaa. Tämän seurauksena huonokuntoisen auton omistajat myyvät autonsa todennäköisemmin kuin hyväkuntoisen auton omistajat. Hyväkuntoisten autojen myyjien vetäytyessä markkinoilta, huonokuntoisten autojen määrä ja markkinaosuus kasvaa. Sitruunaongelmassa on siten kysymys siitä, että markkinoille jäävät vain heikkolaatuisimmat hyödykkeet.¹⁷⁰

Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä asiakkaiden ja kuntien kyvyttömyys erottaa hyvä- ja huonolaatuisia palveluja tuottavia palveluntuottajia toisistaan saattaa johtaa siihen, että sosiaali- ja terveystaloustieteiden markkinoilla toimii vain heikkolaatuisia palveluja tuottavia palveluntuottajia.¹⁷¹ Tämä johtuu siitä, että sitruunaongelman on todettu aktualisoituvan, jos seuraavat kolme ehtoa täyttyvät:

- asiakkaat ovat kykenemättömiä arvioimaan hyödykkeen laatua ennen sen hankintaa,
- laadukkaampien palvelujen on oltava kalliimpia kuin huonolaatuisempien palvelujen ja
- yrityksellä ei ole keinoja, joilla se voi luotettavalla tavalla viestittää asiakkaille hyödykkeidensä laatua.¹⁷²

Yrityksen kannustin tuottaa tietoa hyödykkeestä riippuu siitä, millaiseksi kuluttaja hyödykkeen laadun arvioi. Jos kuluttaja arvioi hyödykkeen laadukkaammaksi kuin se tosiasiaassa on, yrityksen tarjoama tieto johtaisi hyödykkeen hinnan alenemiseen ja yrityksen voiton supistumiseen. Tämä ei kannusta yrityksiä tarjoamaan tietoa hyödykkeen laadusta. Jos kuluttaja sen sijaan arvioi hyödykkeen huonolaatuiseksi, yrityksellä on kannustin tarjota kuluttajille tietoa hyödykkeen laadusta, koska se lisää myyntiä ja tätä kautta lisää yrityksen voittoa. Kannustin voi kuitenkin heikentyä, jos kuluttajat eivät kykene erottamaan hyvälaatuisia tuotteita huonolaatuisista.¹⁷³

¹⁶⁹ Kanninen ym. 1996: 30; Armour ym. 2009: 35; Määttä 2016: 41.

¹⁷⁰ Akerlof 1970.

¹⁷¹ Ks. esim. Beales ym. 1981: 511.

¹⁷² Rubin 2000: 278.

¹⁷³ Weimer & Vining 2014: 69.

Taloustieteessä hyödykkeet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: etsintä- (*search*), kokemus- (*experience*) ja luottamushyödykkeisiin (*credence goods*).¹⁷⁴ Etsintähyödykkeet ovat hyödykkeitä, joiden laatu on havaittavissa jo ennen ostopäätöstä ja hyödykkeen käyttöä.¹⁷⁵ Hyödykkeiden ominaisuuksia kuten hintaa, värejä, malleja ja lisävarusteita asiakkaiden on helppo havainnoida jo ennen ostamista.¹⁷⁶ Ne ovat näkyvissä, kosketeltavissa ja osaa niistä voidaan testata ennen lopullista valintaa. Mahdollisuus testata ostettavaa hyödykettä tuottaa asiakkaalle kokemustietoa valintansa perustaksi. Sosiaali- ja terveystalv palveluista tällaisia hyödykkeitä ovat esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet¹⁷⁷.

Valtaosa sosiaali- ja terveystalv palveluista on luonteeltaan kokemus- tai luottamushyödykkeitä, joiden ominaisuuksia¹⁷⁸ on vaikea arvioida ennen ostamista. Kokemustalv palvelut on ostettava ja kulutettava ennen kuin asiakas voi arvioida niiden laatua. Luottamushyödykkeiden laatua asiakas ei pysty havaitsemaan edes sen jälkeen, kun hän on käyttänyt hyödykkeen.¹⁷⁹ Weimerin ja Viningin (2014: 75) ovatkin todenneet, että potentiaalinen epäsymmetrisen informaation ongelma on usein suuri kokemushyödykkeissä ja tavallisesti suuri luottamushyödykkeissä.

Epäsymmetrisen informaation ongelmassa voi olla kysymys myös moraalikadosta (*moral hazard*)¹⁸⁰. Moraalikato on ongelma, joka syntyy, kun yhden osapuolen, päämiehen, hyvinvointi riippuu toisen osapuolen, agentin, toiminnasta. Tilanteissa, missä agentti sitoutuu tuottamaan palvelun päämiehelle, liittyy lähestulkoon aina potentiaalinen riski siitä, että agentti ei toimi lupaustensa mukaisesti. Koska päämies ei voi täydellisesti valvoa agentin toimintaa, agentilla on kannustin toimia opportunistisesti¹⁸¹ ja heikentää tuottamiensa palvelujen laatua. Tämän seurauksena agentin toiminnan arvo päämiehelle vähenee joko suoraan tai siksi, että päämiehen pitää valvoa agentin toimintaa.¹⁸² Epäsymmetrinen informaatio agentin toiminnasta merkitsee resurssien tehotonta kohdentamista, koska hyvinvoinnin lisäämisen sijasta resursseja pitää kohdentaa ennaltaehkäisemään agentin toiminnasta mahdollisesti aiheutuvia menetyksiä.

¹⁷⁴ Ks. esim. Weimer & Vining 2014: 69–75.

¹⁷⁵ Määttä 2016: 42.

¹⁷⁶ Ks. Rubin 2000: 277.

¹⁷⁷ Esimerkiksi rollaattori, sähkösäätöinen sänky tai pyörätuoli.

¹⁷⁸ Esimerkiksi asiakastytyväisyys, käytettävyyt (kokemusominaisuuksia) ja palvelun välttämättömyys, suoritettiin ko palvelu kunnolla (luottamusominaisuuksia).

¹⁷⁹ Määttä 2016: 42. Myös esim. Nelson 1970; Zeithaml 1981; Rubin 2000; Dulleck ym. 2011.

¹⁸⁰ Moraalikadosta käytetään myös käsitettä moraalinen uhkapeli.

¹⁸¹ Opportunistisesti käyttäytyvä henkilö on itseks, joka voi pyrkiä edistämään omaa etuaan myös juonikkuudella, kavaluudella tai vilpillä, toisin sanoen olemalla epärehellinen (Williamson 1985).

¹⁸² Ks. Jensen & Meckling 1976: 308–309; Armour ym. 2009: 35–36.

2.2.3 Oikeudenmukaisuuden edistäminen

Kun sääntelyn tarvetta perustellaan markkinahäiriöillä, ei olla kiinnostuttu siitä, kuinka hyvinvointi jakautuu yhteiskunnassa eri ihmisten tai väestöryhmien välillä. Sen sijaan näistä asioista ollaan kiinnostuneita silloin, kun sääntelyn tarvetta perustellaan oikeudenmukaisuudella. Taloustieteessä oikeudenmukaisuudella yleensä tarkoitetaan kotitalouksien välisen tulonjaon tasoittamista.¹⁸³

Oikeudenmukaisuus ja markkinahäiriöperustelut eivät välttämättä ole keskenään ristiriitaisia, vaan niitä voidaan käsitellä rinnakkain.¹⁸⁴ Oikeudenmukaisuusperustelua voidaan käyttää keinona, millä korjataan epäsuotuisia markkinahäiriöitä.¹⁸⁵ Esimerkiksi oikeudenmukaisuusperusteella voidaan korjata julkishyödykkeiden ja ulkoisvaikutusten aiheuttamia ongelmia. Oikeudenmukaisuudella voidaan perustella meriittihyödykkeiden (*merit goods*) tarjonnan ja kuluttamisen lisäämistä. Meriittihyödykkeillä tarkoitetaan hyödykkeitä, joilla pyritään tyydyttämään meriittitarpeita (*merit wants*). Meriittitarpeella tarkoitetaan yksilön tarvetta (*private want*), joka muuttuu julkiseksi tarpeeksi (*public want*), jos sitä pidetään niin suuressa arvossa (*meritorious*), että se on säädetty tyydytettäväksi julkisin verovaroin (julkisen talousarvion kautta) ja yli sen, mitä markkinat tarjoavat ja mitä yksityiset toimijat maksavat.¹⁸⁶ Meriittihyödykkeet voivat olla joko julkishyödykkeitä tai yksityishyödykkeitä.¹⁸⁷

Julkishyödykkeisiin liittyvien ominaisuuksien takia meriittihyödykkeitä voidaan tarjota markkinoilla liian vähän, minkä seurauksena yhteiskunta kärsii hyvinvointitappiota. Tämä johtuu siitä, että meriittihyödykkeiden kuluttamisella on positiivisia ulkoisvaikutuksia. Tällöin jos yhteiskunta haluaa, että julkisilla palvelumarkkinoilla tarjotaan riittävästi meriittiluonteisia hyödykkeitä, se antaa yksityisille palveluntarjoajille luvan tarjota kyseisiä hyödykkeitä. Luvan antaminen yksityisille palveluntarjoajille ei yksinomaan riitä riittävän tarjonnan aikaansaamiseksi, vaan edellyttää myös kyseisten hyödykkeiden kysynnän lisäämistä. Tällöin jos yhteiskunta katsoo, että tiettyjen hyödykkeiden kulutus lisää yleistä hyvinvointia, se pyrkii maksimoimaan ihmisten mahdollisuudet kuluttaa niitä. Jos yhteiskunta haluaa maksimoida ihmisten mahdollisuudet saada vähintään minimitason omistusoikeuden tiettyihin meriittihyödykkeisiin, se todennäköisesti antaa ihmisille oikeuden siihen.¹⁸⁸ Suomessa

¹⁸³ Määttä 2016: 49.

¹⁸⁴ Esim. Steurle 2000: 7.

¹⁸⁵ Ks. esim. Prosser 2006.

¹⁸⁶ Musgrave 1959: 13; Public Finance in a Democratic Society 1986: 36. Ks. myös esim. Calabresi & Melamed 1972; Ver Eecke 2007.

¹⁸⁷ Public Finance in a Democratic Society 1986: 36.

¹⁸⁸ Ks. Calabresi & Melamed 1972.

tulonjakopoliittisia tavoitteita on pyritty ottamaan huomioon julkisen vallan perimissä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen mitoituksessa.¹⁸⁹

Oikeudenmukaisuuden edistämiseen voi liittyä potentiaalisia tehokkuustapioita. Tämä johtuu siitä, että kun resursseja siirretään ryhmien ja yksilöiden välillä, aiheutuu tästä hallinnollisia kustannuksia.¹⁹⁰ Hallinnollisia kustannuksia aiheutuu velvollisuuksien ja oikeuksien määrittämisestä sekä siirtojen toteuttamisesta.¹⁹¹ Sillä, miten oikeudenmukaisuutta toteutetaan, on merkittäviä jakovaikutuksia¹⁹² ja valintatapa myös vaikuttaa hallinnollisten kustannusten suuruuteen.

Louis Kaplowin ja Steven Shavellin (1994) mukaan sääntelyllä toteutettava tulonjako lisää tehottomuutta toiminnassa, jota sääntely koskettaa. Usein sääntelyllä toteutettava tulojen uudelleenjako ei suoraan siirrä resursseja epäsuotuisassa asemassa oleville ihmisille tai niille, joita haluaisimme tukea. Tämä johtuu siitä, että sääntelyllä pyritään yleensä ratkaisemaan ongelmia, jotka koskevat laajojen ryhmien yhteistyötä tai kollektiivista toimintaa. Tämän seurauksena sääntelyn uudelleenjakovaikutukset voivat olla monimutkaisia ja kohdistua väärin. Sääntely voi esimerkiksi hyödyttää ryhmiä, jotka eivät tarvitse taloudellista tukea.¹⁹³ Tämä johtuu siitä, että sääntely on epätasällinen uudelleenjaon keino, koska sääntelykohteiden, esimerkiksi kantajien ja vastaajien, ryhmissä on yleensä huomattavia tuloeroja.¹⁹⁴

Oikeustaloustieteellisessä kirjallisuudessa on yleensä korostettu sitä, että sääntelyn keinoin ei pitäisi pyrkiä huolehtimaan tulonjakotavoitteista, vaan niitä tulisi pyrkiä toteuttamaan vero-oikeudellisin keinoin tai tulonsiirtojärjestelmillä.¹⁹⁵ Esimerkiksi J.A. Mirrleesin (1976) mukaan, jos tulot vaikuttavat hyödykkeen kysyntään, hyödykkeelle olisi toivottavaa asettaa vero. Uudelleenjaon toteuttamista verotuksella perustellaan sillä, että tuloja voidaan jakaa tehokkaammin kuin kapeasti kohdennetulla sääntelyllä.¹⁹⁶ Steven Shavellin (1981: 414) mukaan oikeudellista sääntelyä on aina arvioitava tehokkuudella.¹⁹⁷

Oikeustaloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty myös osin toisenlaisia näkemyksiä.¹⁹⁸ Esimerkiksi Kronmanin (1980: 475) mukaan tulojen uudelleenjaon metodivalinta sisältää niin moraalisia käsityksiä kuin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Verotus ei ole aina neutraalein ja vähiten tunkeilevin tapa jakaa vaurautta eikä

¹⁸⁹ Määttä 2016: 50. Ks. enemmän jakopoliittisen lainsäädännön keinoista Määttä 1999a: 111–120.

¹⁹⁰ Esim. Kronman (1980: 509) mukaan uudelleenjakaviin järjestelmiin ja etenkin niiden toimeenpanoon liittyy ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia, mutta ei välttämättä aina.

¹⁹¹ Ogus 1994: 50.

¹⁹² Esim. Calabresi & Melamed 1972.

¹⁹³ Sunstein 1990: 55–56.

¹⁹⁴ Kaplow & Shavell 2000: 823.

¹⁹⁵ Shavell 1981; Kaplow & Shavell 1994. Ks. myös Määttä 2016.

¹⁹⁶ Kaplow & Shavell 1994.

¹⁹⁷ Myös Kaplow & Shavell 1994: 675. Ks. esim. Curran 2000.

¹⁹⁸ Ks. esim. Sanchirico 2000.

se ole aina tehokkain tapa saavuttaa asetettu jakotavoite. Hänen mukaansa uudelleenjaon metodivalinta on sidoksissa taustalla oleviin tekijöihin. Sanchiricon (2000: 803) on puolestaan todennut, että uudelleenjaon metodivalinnassa kysymys ei aina ole siitä, mikä on paras metodi, verotus tai sääntely, vaan siitä, mikä on paras metodikombinaatio.

2.2.4 Transaktiokustannusten vähentäminen

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan liiketoimintakustannuksia, jotka liittyvät markkinoilla tapahtuvaan vaihdantaan eivätkä itse vaihdannan kohteeseen.¹⁹⁹ Transaktiokustannuksia voidaan eritellä eri tavoin²⁰⁰, mutta suppeasti ymmärrettynä niillä voidaan tarkoittaa etsintä-, sopimus- ja valvontakustannuksia.²⁰¹ Näitä kustannuksia kutsutaan myös ennakollisiksi transaktiokustannuksiksi.²⁰²

Etsintäkustannuksilla tarkoitetaan potentiaalisten sopimuskumppaneiden etsimisestä ja löytämisestä aiheutuvia kustannuksia. Sopimuskustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka aiheutuvat sopimusneuvotteluista ja sopimuksen laatimisesta. Valvontakustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka aiheutuvat sopimuksen tavoitteiden toteutumisen ja sopimusvelvoitteiden täyttämistä ja varmistavista toimista.²⁰³

Jälkikäteisiin transaktiokustannuksiin voidaan sisällyttää muun muassa järjestelmäkustannukset ja täytäntöönpanokustannukset. Järjestelmäkustannukset aiheutuvat mekanismeista, joiden avulla tai kautta sopimusriidat ratkaistaan. Täytäntöönpanokustannukset taas aiheutuvat valvonta- ja turvaamistoimien tai mekanismien täytäntöönpanosta.²⁰⁴

Coasen (1960) teoreeman mukaan, jos varallisuus oikeudet ovat täsmällisesti määriteltyjä ja jos transaktiokustannuksia ei ole, voimavarat jakautuvat tehokkaasti riippumatta siitä, miten voimavarat ovat alun perin jakautuneet. Monissa tilanteissa ihmisille on kuitenkin äärimmäisen kallista neuvotella yksityisoikeudellisia sopimuksia tehokkaalla tavalla, jonka seurauksena transaktiokustannukset voivat olla suuret.²⁰⁵ Suuret transaktiokustannukset voivat estää sopimusneuvottelut esimerkiksi siksi, että yritykset ovat pieniä ja ne ovat sijoittuneet maantieteellisesti hajalleen. Tällaisissa tilanteissa sääntelyä voidaan perustella sillä, että informaation välitys voi olla tehokkaampaa julkisten kanavien kautta ja mittakaavaetuja voidaan saavuttaa

¹⁹⁹ Määttä 2016: 64.

²⁰⁰ Ks. esim. Heckathorn & Maser 1987.

²⁰¹ Ks. esim. Cooter & Ulen 2012: 88.

²⁰² Kanninen ym. 1996: 27.

²⁰³ Kanninen ym. 1996: 27; Määttä 2009: 56. Ks. myös Cooter & Ulen 2012: 88.

²⁰⁴ Määttä 1999: 27, 2009: 57.

²⁰⁵ Ks. esim. Ogus 1994: 41–42; Cooter & Ulen 2012: 84–87.

sillä, että yksi julkinen taho vastaa informaatiota välityksestä. Transaktiokustannusten vähentäminen perustuu enemmänkin haluun toteuttaa tehokkaita toimia kuin tarpeeseen estää osapuolten epätoivottavaa käyttäytymistä.²⁰⁶

Transaktiokustannusten suuruuteen vaikuttavat erilaiset tekijät. Cooterin ja Ulenin (2012: 88–91) mukaan uniikkihyödykkeiden tai -palvelujen etsintäkustannukset ovat suuremmat, kun vakioiduiimpien hyödykkeiden ja palvelujen kohdalla tilanne on päinvastainen. Sopimuskustannukset ovat alhaisemmat, mitä selkeämmät ja yksinkertaisemmat oikeudet ovat, mitä vähemmän sopimusosapuolia liiketoimessa on mukana sekä mitä ystävällisempiä ja tutumpia sopimusosapuolet ovat toisilleen. Valvontakustannukset ovat alhaisemmat silloin, kun vaihto tapahtuu samanlaisesti kuin eriaikaisesti. Valvontakustannukset ovat yleensä myös alhaisemmat, jos sopimusrikkomus on helposti havaittavissa ja siitä rankaiseminen on halpaa.

Transaktiokustannusten suuruuteen vaikuttavat tekijät viittaavat siihen, että valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä transaktiokustannukset ovat lähtökohtaisesti suuret. Vaikka järjestelmien esitöissä ei puhuttaisikaan eksplisiittisesti transaktiokustannuksista ja niiden minimoimisesta, voi transaktiokustannusten minimointi olla implisiittisenä perusteluna järjestelmiä koskevalle sääntelylle. Tavoite vähentää transaktiokustannuksia voi ilmetä sääntelykeinoista, joilla eksplisiittisesti ilmaistuja tavoitteita edistetään.

2.3 Säädökset sääntelyvälineinä

Normatiivisessa sääntelyteoriassa korostuu oikeuden instrumentaalinen luonne sitä kautta, että lainsäädännön perustelut ohjaavat sääntelyvaihtoehdon valintaa. Instrumentaalisesta näkökulmasta laki voidaan kokonaisuudessaan mieltää sääntelyvälineeksi.²⁰⁷ Oikeudellisella sääntelyllä ihmisille voidaan luoda ulkoisia kannusteita (*external incentives*) ja tätä kautta vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä.²⁰⁸ Oikeudellisella sääntelyllä voidaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen myös sisäistämisen (*internalization*) kautta. Kun ihmiset sisäistävät laissa ilmaistun arvon, laki voi vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen jopa ilman suoria kannustimia.²⁰⁹ Robert Cooterin (1998: 586) mukaan rationaalinen henkilö sisäistää normin ja vaihtaa mieltymystään, jos se johtaa suurempaa hyötyyn suhteessa alkuperäiseen mieltymykseen.

Vaikka oikeussääntelyn normatiivisuus tarkoittaa sitä, että oikeussääntelyä pitää noudattaa, jättää lainsäätäjän ensisijaisesti jokaisen itsensä ratkaistavaksi noudattaako hän oikeussääntöä vai ei.²¹⁰ Esimerkiksi ihmiset tai yritykset voivat laillisesti tehdä

²⁰⁶ Baldwin ym. 2012: 21. Ks. myös Määttä 2009: 63.

²⁰⁷ Määttä 1999b: 31.

²⁰⁸ Esim. Carbonara ym. 2008: 840; Posner 2014.

²⁰⁹ Cooter 1998, 2000; Sunstein 1996; McAdams 2000.

²¹⁰ Tala 2008: 124.

tiettyjä toimintoja, joita yleisen edun näkökulmasta pidetään ei-toivottavina. Jos ihmiset ja yritykset kuitenkin käyttäytyvät ei-toivottavasti, heidän pitää maksaa veroja tai maksuja.²¹¹ Tässä mielessä jokaisen ihmisen tekemien valintojen voi katsoa pohjautuvan vapaaehtoisuudelle.²¹²

Sääntelyllä voidaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen normeilla, joihin liittyy seuraamuksia, ja normeilla, joihin ei liity oikeudellisia seuraamuksia. Ei-oikeudelliset normit ovat lainsäätäjän (eduskunnan) julkilausuma siitä, mitä pidetään toivottavana käyttäytymisenä. Niillä voidaan vahvistaa olemassa olevia sosiaalisia arvoja ja täten edistää näiden arvojen muuttumista normeiksi. Ei-oikeudellisilla normeilla voidaan myös muuttaa tietyn käyttäytymisen sosiaalista merkitystä toivotumpaan suuntaan.²¹³ Ei-oikeudellisilla normeilla pyritään edistämään sitä, että ihmiset sisäistävät lakiin kirjatut velvollisuudet, mutta vähemmillä kustannuksilla. Taustalla on ajatus siitä, että ihmiset haluavat noudattaa lakeja. Jos he rikkovat lakeja, he kärsivät syyllisyydestä ja häpeästä.²¹⁴ Häpeän todennäköisyys, eräänlainen sosiaalinen ”vero”, riittää yleensä tuottamaan normin noudattamisen.²¹⁵

Koska oikeudellinen sääntely voi perustua useampaan perusteeseen, voi laki sisältää useita erilaisia sääntelyvaihtoehtoja²¹⁶. Sääntelyvaihtoehtoja voi luokitella sen mukaan, kuinka paljon ne jättävät sääntelyn kohteille harkintavaltaa koskien säännöksen tai säännösten noudattamista. Valtio voi ohjata sääntelyn kohteiden käyttäytymistä velvoittavalla sääntelyllä, joka perustuu lain määräyksen noudattamiseen. Suora normatiivien ohjaus jättää sääntelyn kohteille vapauden joko noudattaa tai olla noudattamatta säännöstä, jolloin mahdollinen sanktiouhka voi toteutua. Valtio voi ohjata sääntelyn kohteiden käyttäytymistä myös taloudellisilla keinoilla kuten veroilla, maksuilla, tuilla, etuuksilla, lainoilla, avustuksilla tai muilla laissa säädetyillä kannustimilla.²¹⁷ Taloudelliset keinot jättävät sääntelyn kohteille vapauden valita eri vaihtoehtojen kesken. Lainsäätäjä pyrkii ohjaamaan valintoja kuitenkin siten, että eri vaihtoehdot ovat sääntelyn kohteille eri tavoin edullisia tai kuormittavia.²¹⁸ Valtio voi niin ikään hyödyntää markkinoita (*market-harnessing*), toisin sanoen kanavoida kilpailevat voimat tiettyihin tarkoituksiin esimerkiksi hyödyntämällä kilpailutuslakeja (laki julkista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista). Tämä jättää sääntelyn kohteille harkintavallan sen suhteen, osallistuvatko ne kilpailutuksiin.

²¹¹ Ogus 1994: 3.

²¹² Tala 2008: 124.

²¹³ Sunstein 1996: 2031.

²¹⁴ Cooter 1998.

²¹⁵ Sunstein 1996: 3030. Ks. myös Cooter 2000; Carbonara ym. 2008.

²¹⁶ Breyer 1982: 34.

²¹⁷ Tala 2005b: 172; Baldwin ym. 2012: 117.

²¹⁸ Tala 2005b: 172; Määttä 2016: 55.

Valtio voi käyttää myös informaatiota strategisesti hyödykseen.²¹⁹ Se voi velvoittaa hyödykkeiden ja palvelujen tarjoajia tuottamaan tietoa hinnoista, hyödykkeistä ja palveluista (määrästä ja sisällöstä) ja niiden laadusta. Tietojen julkaisuvelvoitteeseen ei sisälly käyttäytymisen kontrollia.²²⁰ Informaattiosäätely voi toimia myös keinona, jolla valtio haluaa nostaa esille hyviä toimintakäytäntöjä tai asettaa palveluntuottajia paremmuusjärjestykseen.²²¹ Tällöin kysymys voi olla ohjeiden ja suositusten mukaisesta ei-oikeudellisesta informaatio-ohjauksesta, joka kertoo siitä, millaista toimintaa tai käyttäytymistä valtio pitää toivottavana. Sääntelyn kohteet kuitenkin päättävät siitä, toimivatko ne niin kuin valtio toivoo.²²² Ongelmallista on se, että vaikka suositukset eivät ole kuntia sitovia, muun muassa oikeuskäytännöissä ja valvontaviranomaisten ratkaisuihin, joissa arvioidaan kunnan toiminnan lainmukaisuutta yksittäistapauksissa tai yksittäistapauksia laajemmin, niille annetaan velvoittava merkitys. Käytännössä tämä pakottaa kunnat järjestämään toimintansa suositusten mukaisesti, jolloin suositukset tosiasiallisesti vaikuttavat kuntien käyttäytymiseen.²²³

Informaattiosäätelyn tiukin muoto on hyväksyntä. Palveluntuottajan pitää saada etukäteen lupa tuottaa palveluja. Hyväksyntämenettelyssä palveluntuottajan toimintaa ei kontrolloida etukäteen, vaan jos palveluntuottaja ei täytä vaadittuja laatuvaatimuksia, hänen katsotaan toimineen lainvastaisesti. Hyväksynnän tarkoitus on ehkäistä sosiaalisesti epätoivottua käyttäytymistä.²²⁴

Lainsäädännöllä on usein enemmän kuin yksi sääntelyn kohde, jonka seurauksena sääntelyvaihtoehtojen suhde voi olla hyvin monimuotoinen. Esimerkiksi palvelusetelilaissa sääntelyn kohteita on kolme: asiakas, kunta ja yksityinen palveluntuottaja. Tällöin asiakkaita voidaan ohjata tietyllä sääntelyvaihtoehdoilla ja toisella sääntelyvaihtoehdolla taas ohjataan kuntaa ja yksityisiä palveluntuottajia. Kysymys on rinnakkaisohjauksesta.²²⁵

Sillä miten sääntelyn kohteet reagoivat omassa toiminnassaan sääntelyyn, on olennainen merkitys sille, miten laki toteutuu. Lakien noudattaminen on kuitenkin yksilöllistä ja suhteellista.²²⁶ Esimerkiksi osa sosiaalipalvelujen asiakkaista voi käyttää valinnanmahdollisuuttaan, osa taas ei. Joskus asiakas saattaa taas noudattaa vain tiettyä palvelusetelilain säännöstä. Esimerkiksi asiakas valitsee itselleen palvelusetelituottajan, mutta jos hän on tyytymätön valintaansa, hän ei tee uudelleenvaihtoa.

²¹⁹ Baldwin ym. 2012: 114–115, 117, 119.

²²⁰ Ogus 1994: 150.

²²¹ Baldwin ym. 2012: 114–115, 117, 119.

²²² Tala 2005b: 172

²²³ Valtiovarainministeriö 2014: 51.

²²⁴ Ogus 1994: 214.

²²⁵ Määttä 1999b: 32.

²²⁶ Tala 2005b: 123, 203.

Oikeudellinen sääntely voi epäonnistua useista eri syistä. Esimerkiksi käytetty sääntelyn keino saattaa ohjata ihmisiä käyttäytymään päinvastoin kuin lainsäätäjät on olettanut. Sääntelyssä on saatettu käyttää oikeudellisesti velvoittavia normeja seuraamuksineen (ulkoisia kannustimia) ei-oikeudellisten normien (sisäisen motivaation)²²⁷ sijasta. Tämän seurauksena oikeudellinen normi seuraamuksineen voi syrjäyttää sosiaalisia normeja (*crowding out*) tai heikentää niitä.²²⁸ Freyn ja Jegenin (2001) ja Freyn ja Oberholzer-Geen (1997) mukaan oikeudelliset normit voivat tuhota sosiaalisia normeja, koska lait syrjäyttävät sisäisen motivaation kohdistumalla yksilöiden itsemääräämisoikeuteen ja itsetuntoon. Esimerkiksi Uri Gneezyn ja Aldo Rustichinin (2000) tutkimuksessa tutkittiin yksityisiä päiväkotia, joissa ongelmana oli se, että osa vanhemmista haki lapsensa päiväkodista päiväkodin virallisen sulkeamisajan jälkeen. Tutkimuksessa otettiin käyttöön tätä koskeva sakko. Tulokset osoittivat, että kaikissa päiväkodeissa myöhään lapsensa hakevien vanhempien määrä lisääntyi, vaikka sakon oletettiin vaikuttavan siihen, että lapsensa myöhässä hakevien vanhempien määrää vähenee. Tutkijat selittivät tulosta sillä, että rahallinen kannustin (sakko) muutti vanhempien ja opettajien suhdetta ei-rahallisesta rahalliseksi. Tuloksena oli, että vanhempien sisäinen motivaatio pitää kiinni lapsen hakemisen aika-aulusta väheni tai poistui kokonaan. Vanhemmat kokivat, että koska myöhästymisellä oli hinta, se oli osa palvelua. Tällöin he kokivat käyttäytymisensä oikeutetuksi. Vaikka sakko poistettiin tutkimuksen kolmannessa vaiheessa, myöhässä lapsensa hakevien tasossa ei tapahtunut muutosta. Sakon vaikutus ”läikkyi” siten vanhempiin, joihin sen ei ollut alun perin tarkoitus kohdistua.²²⁹

Oikeudellinen sääntely voi epäonnistua myös siksi, että valittu sääntelyväline on valittu väärin tai lain keskeiset oletukset ovat sääntelyn kohteiden osalta harhaanjohtavia.²³⁰ Tämä perustuu siihen, että laki sisältää lukuisia intuitiivisia, usein implisiittisiä oletuksia tavoista, joilla yksilöt prosessoivat informaatiota, tekevät arvioita, muodostavat preferenssejä, yltävät tavoitteisiinsa ja vastaavat kannusteisiin.²³¹ Esimerkiksi valtavirtataloustieteessä yksilön ajatellaan olevan rationaalinen, valintoja tekemään kykenevä ja haluava. Käytännössä sääntelyn kohteet eivät kuitenkaan vält-

²²⁷ Sisäinen motivaatio on suhteessa toimintoihin, joita yksilö tekee joko siksi, että hän haluaa tehdä niitä tai siksi, että niiden tekeminen on hänen velvollisuutensa ja velvollisuuden täyttäminen tuottaa hänelle jonkinlaista tyydytystä (Frey & Oberholzer-Gee 1997: 746).

²²⁸ Frey & Jegen 2001; Carbonara 2017: 472.

²²⁹ Frey & Jegen 2001.

²³⁰ Ks. esim. Baldwin 1990: 329; Sunstein 1990; Baldwin ym. 2012: 77.

²³¹ Tor 2008: 239.

tämättä esimerkiksi osaa tai kykene prosessoimaan informaatiota, joka on välttämättömä sääntelyn mukaiselle käyttäytymiselle.²³² Ihmisen rationaalisen rajoittuneisuuden onkin katsottu olevan yksi tekijä, joka voi selittää sääntelyn täytäntöönpanon epäonnistumista.²³³

Kuinka tehokkaasti laki onnistuu saavuttamaan sille asetetut tavoitteet, riippuu siten siitä, missä määrin se kykenee auttamaan toimijoita tekemään päätöksiä, jotka paremmin maksimoivat heidän hyvinvointiaan tietyissä olosuhteissa. Tämän voi taas katsoa olevan sidoksissa siihen, kuinka hyvin lainsäädännön perustana olevat ennusteet ihmisten valintakäyttäytymisestä vastaavat ihmisten tosiasiallista valintakäyttäytymistä. Jos ihmisten tosiasiallinen käyttäytyminen poikkeaa hyvin paljon rationaalisen valinnan teorian ennustuksista, ei oikeudellisella sääntelyllä saada aikaan haluttuja vaikutuksia.²³⁴

Seuraavaksi esitetään lyhyesti rationaalisen valinnan teorian ja siitä kehitetyn oletetun hyödyn teorian perusoletukset ihmisen käyttäytymisestä ja preferensseistä. Tämä perustuu siihen, että psykologisen oikeustaloustieteen käsitteet perustuvat tutkimustuloksiin siitä, miksi ihmiset eivät aina toimi rationaalisen valinnan mallien oletusten mukaan.

2.3.1 Rationaalisen valinnan teoria

Oikeudellisen sääntelyn kohteita koskevat käsitykset perustuvat valtavirtataloustieteen käsitykseen ihmisestä rationaalisena toimijana.²³⁵ Käsitys perustuu rationaalisen valinnan teoriaan, jonka katsotaan olevan modernin mikrotaloustieteen ydin.²³⁶ Rationaalisen valinnan teoriassa ihminen nähdään *homo economicuksena*, jonka oletetaan olevan myös rationaalinen.²³⁷ Käsitys rationaalisuudesta perustuu olettamukselle, että ihmiset pyrkivät maksimoimaan hyötyään, heillä on vakaat mieltymykset, heillä on käytössään optimaalinen määrä informaatiota markkinoista valintansa tekemiseksi ja epävarmuuden vallitessa he tekevät valintansa olemassa olevien rajoitteiden puitteissa.²³⁸ Rationaalisen toimijan oletetaan myös tavoittelevan itsekkäästi

²³² Baldwin 1990: 329.

²³³ Baldwin ym. 2012: 74.

²³⁴ Posner 2014.

²³⁵ Prentice 2003: 1665.

²³⁶ Korobkin & Ulen 2000: 1060.

²³⁷ Simon 1955: 99.

²³⁸ Becker 1976: 14.

vain omaa henkilökohtaista etuaan eikä välittävän yhteiskunnan tavoitteista.²³⁹ Lisäksi teoria myös olettaa, että jos toimijan on mahdollista lisätä tyytyväisyyttään toimintaansa muuttamalla, hän myös tekee näin.²⁴⁰ Siksi rationaalisen toimijan valinnan katsotaan olevan olemassa olevien rajoitteiden vallitessa paras.²⁴¹

Rationaalisen valinnan teorian mukaan valinnan katsotaan olevan rationaalinen, jos se on johdonmukainen ja harkittu.²⁴² Kun ihmiset valitsevat, he eivät yleensä tiedä mahdollista lopputulosta varmasti ja siksi heidän pitää tehdä päätöksensä epävarmuuden vallitessa. Koska rationaalisen valinnan mallilla ei kyetä selittämään ja ennustamaan ihmisten käyttäytymistä epävarmuuden vallitessa, on mallin oletuksia laajennettu. Ihmisten käyttäytymistä epävarmuuden vallitessa ennustetaan odotetun hyödyn teorialla (*expected utility theory*). Teoria ei kuitenkaan määrittele, mitä preferenssejä tai tavoitteita toimija tavoittelee, mutta se määrittelee keinot, joilla toimija voi pyrkiä tavoitteeseensa.²⁴³ Teoria on yleisesti hyväksytty normatiivisen rationaalisen valinnan malli.²⁴⁴

Odotetun hyödyn teoriassa ihmisten oletetaan epävarmoissa tilanteissa ja ulkoisten rajoitteiden vallitessa tekevän kustannus-hyötyanalyysin ja valitsevan kilpailevista vaihtoehtoista sen, joka parhaiten maksimoi odotettuja hyötyjä ja minimoi odotettuja kustannuksia tai maksimoi odotettuja nettohyötyjä.²⁴⁵ Ihmisten oletetaan vertailevan kaikkien vaihtoehtojen hyötyjä ja seurauksia toisiinsa (*commensurability*), mikä taas edellyttää, että heillä on täydellinen tietämys valinnan kohteista. Ihmisten preferenssien oletetaan olevan myös pysyviä. Jos ihminen preferoi A:ta B:n sijasta ja B:tä C:n sijasta, heidän oletetaan preferoivan A:ta C:n sijasta (*transitivity*). Epävarmuuden vallitessa tehty rationaalinen valinta edellyttää myös, että ihmisten preferenssit ovat riippumattomia esitystavasta ja rakenteesta niin kauan kuin lopputulosmahdollisuudet ovat vakioita (*invariance*). Jos toimijalle esitetään kaksi vaihtoehtoa (A ja B) ensin erikseen ja toimija valitsee B:n, ja jos seuraavaksi vaihtoehdot esitetään toimijalle yhdessä, pitäisi toimijan valita jälleen myös B. Jotta valinta olisi rationaalinen, vaihtoehdon valinta ei saisi riippua vaihtoehtojen piirteistä, jotka ovat identtisiä (*cancellation*). Lopuksi rationaalinen valinta edellyttää, että ihminen ei

²³⁹ Rabin 1993: 1281. Ks. myös Posner 2014. Vaikka rationaalisen toimijan oletetaan toimivan itsekkäästi, ovat taloustieteilijä kiinnittäneet huomiota yksinkertaiseen altruismiin. Ihmiset eivät välitä vain omasta hyvinvoinnistaan, vaan ovat huolissaan myös muiden ihmisten hyvinvoinnista. Näillä tunteilla katsotaan olevan taloudellisia vaikutuksia.

²⁴⁰ Posner 1998: 4.

²⁴¹ Cooter & Ulen 2012: 13.

²⁴² Ulen 2000: 791.

²⁴³ Korobkin & Ulen 2000: 1062.

²⁴⁴ Kahneman & Tversky 1979: 263.

²⁴⁵ Korobkin & Ulen 2000: 1060, 1063.

koskaan valitse vaihtoehtoa, jonka kaikki piirteet ovat vain yhtä hyviä kuin kilpailevan vaihtoehdon ja vähintään yksi piirre on kilpailevaa vaihtoehtoa huonompi (*dominance*).²⁴⁶

Jotta ihmiset palvelusetelijärjestelmässä tekevät omaa hyvinvointiaan maksimoivia valintoja, heidän pitää vertailla palveluntuottajia ja prosessoida informaatiota ja lisäksi heillä pitää olla valintansa perustaksi relevanttia tietoa. He myös kykenevät asettamaan preferenssinsä järjestykseen eikä vaihtoehtojen esittämistapa vaikuta heidän valintaansa. Lisäksi heillä on mahdollisuus ennen valintaansa kokeilla palveluntuottajavaihtoehtojen tuottamia palveluja. Heidän pitää toimia kuin kunnan hankintaviranomaisen. He arvioivat ja pisteyttävät palveluntuottajia eri ominaisuuksilla ja valitsevat sen palveluntuottajan, joka saa eniten pisteitä.

Rationaalisen valinnan teorian oletukset ovat koskeneet oikeudellista ajattelua ja vaikuttaneet usein lainsäädäntöön. Teoria on auttanut rakentamaan matemaattisia malleja, joilla voidaan ennustaa, kuinka rationaaliset toimijat reagoivat annettuihin oikeusääntöihin tai kannustimiin.²⁴⁷ Teorian ennusteet ovat usein tarkkoja ja toimivat arvokkaana apuna muotoiltaessa julkista politiikkaa.²⁴⁸ Teoriaa on käytetty mallintamaan myös ei-markkinoilla tapahtuvaa käyttäytymistä, mutta esimerkiksi Thomas Ulenin (2000) mukaan rationaalisen valinnan malli sopii paremmin kuvaamaan markkinoilla tapahtuvaa valintaa. Hänen mukaansa markkinoilla valintoja tehdään usein ja rutiininomaisesti. Jos ihmiset tekevät virheitä tehdessään ensimmäisen markkinoilla tapahtuvan valinnan, heillä on mahdollisuus oppia toistamalla transaktioita. Sen sijaan monet ei-markkinoilla tapahtuvat valinnat ovat harvinaisia, jolloin ihmisillä ei ole mahdollisuutta oppia ja tehdä korjauksia. Markkinavalinnat sisältävät myös suhteellisen selviä valintoja, kuten minkä auton ostan ja ostanko sen käteisellä vai autolainalla. Vaihtoehtona on usein vain yksi ja paras mahdollinen vaihtoehto. Ei-markkinavalinnat sisältävät sen sijaan erilaisia soveltuvia vaihtoehtoja.²⁴⁹

Rationaalisen valinnan malleissa tulevaisuutta ennustetaan kuitenkin menneisyyttä koskevalla tiedolla. Malleilla pyritään selvittämään sitä, millaisia valintoja hypoteettiset ihmiset tekevät riskitilanteissa. Käytännössä ihmiset tekevät valintoja usein kuitenkin epävarmuuden vallitessa, jolloin tulevaisuus ei ole helposti ennustettavissa. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa päätöksentekijä on tietämätön relevanttien, päätökseensä vaikuttavien tapahtumien tilastollisesta esiintyvyydestä, laskelmia on mahdotonta tehdä, relevantit tapahtumat ovat tietyssä mielessä ainutlaatuisia tai tapahtuvat vain kerran. Näissä tilanteissa riskiä tai mitattavissa olevaa

²⁴⁶ Tversky & Kahneman 1986: S252–S253; Korobkin & Ulen 2000: 1063.

²⁴⁷ Tor 2008: 240.

²⁴⁸ Ulen 2000: 794.

²⁴⁹ Ulen 2000: 769.

epävarmuutta ei voida ennustaa todennäköisyyslaskelmilla.²⁵⁰ Rationaalisen valinnan mallissa ihmisten ajatellaan ikään kuin asettavan numeerisia todennäköisyyksiä tai uskottavuusasteita tapahtumille, jotka vaikuttavat heidän toimintaansa.²⁵¹ Tutkijat ovat kuitenkin korostaneet riskin ja epävarmuuden erottamista toisistaan.²⁵² Gigerenzerin (2016: vii) mukaan riski koskee päätöksentekotilanteita, joissa ihmiset tietävät kaikki vaihtoehdot, niiden seuraukset ja todennäköisyydet varmasti. Sen sijaan epävarmuuden valitessa mitään niistä ei tiedetä varmasti.²⁵³

Empiiriset tutkimukset²⁵⁴ kuitenkin osoittavat, että rationaalisen valinnan oletukset poikkeavat ihmisten todellisesta käyttäytymisestä.²⁵⁵ Nämä poikkeamat ovat liian yleisiä, jotta ne voitaisiin jättää ottamatta huomioon ja liian systemaattisia, jotta ne voitaisiin hylätä satunnaisvirheinä.²⁵⁶ Poikkeamat ovat systemaattisia myös siinä merkityksessä, että niitä voidaan käyttää ennustettaessa ihmisten käyttäytymistä.²⁵⁷ Käyttäytymistaloustieteen tavoitteena on empiiristen tutkimusten avulla ymmärtää paremmin lainsäädännön kohteiden käyttäytymistä ja keinoja, joilla ihmiset pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa.²⁵⁸

2.3.2 Käyttäytymistaloustieteen perusteita

Käyttäytymistaloustiede ei ole yksi yhtenäinen teoria. Se lainaa psykologisia ja sosiokulttuurisia teorioita sekä taloustiedettä.²⁵⁹ Se on lähestymistapa, jolla pyritään tuottamaan parempaa ymmärrystä lain ja käyttäytymisen väliseen vuorovaikutussuhteeseen ilman sitoutumista mihinkään tiettyyn arvojärjestelmään.²⁶⁰ Käyttäytymistaloustiede pyrkii tarjoamaan monimuotoisemman kuvan ihmisten käyttäytymisestä, koska sen havainnot perustuvat empiirisiin tutkimuksiin ihmisten tosiasiallisesta käyttäytymisestä. Tämä tekee käyttäytymisen ennustamisesta kuitenkin vaikeampaa.²⁶¹

²⁵⁰ Ks. esimerkkejä Knight 1921 viitattu artikkelissa Ellsberg 1961: 643; Jolls & Sunstein 2005; Thaler & Sunstein 2008.

²⁵¹ Ellsberg 1961: 643.

²⁵² Esim. Knight 1921; Simon 1955; Gigerenzer 2016.

²⁵³ Ks. riskin, varmuuden ja epävarmuuden määrittelystä esim. R. Duncan Luce & Howard Raiffa (1989) artikkelissa Tor 2008: 257 alaviite 83.

²⁵⁴ Conlisk 1996: 670.

²⁵⁵ Esim. Ellsberg 1961; Tversky & Kahneman 1974; Kahneman & Tversky 1979; Jolls ym. 1998; Korobkin & Ulen 2000; Ariely 2008; McAdams & Ulen 2008; Tor 2008.

²⁵⁶ Tversky & Kahneman 1986: S252.

²⁵⁷ Tversky & Kahneman 1974.

²⁵⁸ Korobkin & Ulen 2000: 1058.

²⁵⁹ Korobkin & Ulen 2000: 1057–1058.

²⁶⁰ Tor 2008: 243.

²⁶¹ Jolls ym. 1998: 1487.

Prospektiteoria: vaihtoehto odotetun hyödyn teorialle

Käyttäytymistä koskevat tutkimukset osoittivat, että tehdessään päätöksiä epävarmuuden vallitessa ihmiset käyttäytyvät eri lailla kuin mitä odotetun hyödyn teoria olettaa. Kahneman ja Tversky (1979) kehittivät vaihtoehtoisen teorian, joka pyrkii ottamaan huomioon poikkeavuudet ja jolla voidaan ennustaa paremmin sitä, miten ihmiset tekevät päätöksiä tilanteissa, joiden lopputuloksesta ei ole varmuutta. Prospektiteoria on deskriptiivinen päätöksentekoteoria epävarmuuden vallitessa.²⁶²

Prospektiteorian mukaan epävarmuuden vallitessa ihmisten valinnat eivät riipu vaihtoehtojen absoluuttisista arvoista, vaan valintoja arvioidaan suhteessa referenssipisteeseen (*reference point*). Ihmisten tekemät valinnat ovat referenssirippuvaisia (*reference dependence*).²⁶³ Tulokset määrittyvät joko positiiviseksi (voitot) tai negatiiviseksi (menetykset) poikkeamiksi suhteessa neutraaliin referenssipisteeseen, jonka arvo on nolla.²⁶⁴ Referenssipisteen alapuolella oleva valinta määrittyy menetykseksi ja referenssipisteen yläpuolella oleva valinta voitoksi. Referenssipiste vastaa yleensä päätöksentekijän nykyistä tilannetta, mutta siihen voivat vaikuttaa myös päätöksentekijän tavoitteet, odotukset, normit ja sosiaaliset vertailut.²⁶⁵ Palvelusetelijärjestelmässä referenssirippuvaisuus voi selittää esimerkiksi sitä, miksi osa asiakkaista ottaa vastaan tarjotun palvelusetelin tai miksi vain osa yksityisistä palveluntuottajista hakeutuu palvelusetelimarkkinoille.

Prospektiteorian mukaan referenssipistettä voidaan kuitenkin manipuloida. Kahneman ja Tversky puhuvat kehysvaikutuksesta (*framing effect*). Sillä, miten valintoja muotoillaan ja esitetään, voidaan vaikuttaa ihmisten valintoihin. Muutokset referenssipisteestä voivat kääntyä voitoista tappioiksi tai päinvastoin.²⁶⁶ Palvelusetelijärjestelmässä esimerkiksi se, miten asiakkaille perustellaan palvelusetelin käyttöönottamista, miten valinnan perustaksi tarjottua informaatiota esitetään tai miten yksityiset palveluntuottajat mainostavat palvelujaan, saattaa vaikuttaa tehtyihin valintoihin.

Prospektiteorian mukaan arvofunktio on muodoltaan S-mallinen. Arvofunktio on kovera referenssipisteen yläpuolella ja kupera referenssipisteen alapuolella. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmiset kokevat eron 10 \$ ja 20 \$ välillä suuremmaksi kuin eron 110 \$ ja 120 \$ välillä. Vastaava ero koskee myös tappioita.²⁶⁷ Voittojen ja tappioiden raja-arvo vähenee, kun niiden koko kasvaa.²⁶⁸ Tämän seurauksena ihmiset reagoivat herkemmin muutoksiin, jotka ovat lähellä referenssipistettä. Sen sijaan herkkyys

²⁶² Benartzi & Thaler 1995: 74. Kahneman & Tversky (1992) ovat kehittäneet mallia ja käyttävät uudesta mallista nimeä kumulatiivinen prospektiteoria.

²⁶³ Tversky & Kahneman 1991: 1039.

²⁶⁴ Tversky & Kahneman 1981: 454.

²⁶⁵ Tversky & Kahneman 1991: 1046–1047.

²⁶⁶ Tversky & Kahneman 1991: 1047.

²⁶⁷ Tversky & Kahneman 1981: 454; Kahneman & Tversky 1984: 342.

²⁶⁸ Tversky & Kahneman 1991: 1039.

muutoksille yleensä vähenee, mitä kauemmaksi referenssipisteestä siirrytään.²⁶⁹ Palvelusetelijärjestelmässä tämä saattaa vaikuttaa asiakkaan tekemään palveluntuottajan valintaan esimerkiksi siten, että pienille hintaeroille annetaan suuri merkitys valinnassa, vaikka käytännössä niillä ei ole palvelun laadun näkökulmasta välttämättä merkitystä.

Prospektiteorian mukaan ihmiset kokevat menetykset voimakkaammin kuin vastaavan suuruiset voitot. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmisten kokemana epämiellyttävyys on suurempaa heidän menettäessään rahaa kuin mielihyvä, jota he tuntevat voittaessaan saman summan (rahaa). Kysymys on menetyksen kaihtamisesta (*loss aversion*) eli tappionkaihtajuudesta.²⁷⁰ Tutkimusten mukaan tappio koetaan kaksi kertaa voimakkaammin kuin voitto.²⁷¹ Menetyksen kaihtaminen koskee myös ihmisten hyvinvointia. Ihmiset ovat herkempiä hyvinvointinsa vähenemiselle kuin sen lisääntymiselle.²⁷² Palvelusetelijärjestelmässä tämä saattaa valinnasta riippuen merkitä sitä, että tehdyllä valinnalla pyritään pikemminkin ehkäisemään menetyksiä kuin lisäämään voittoja.

Prospektiteorian mukaan on niin, että tehdessään päätöksiä epävarmuuden vallitessa ihmiset painottavat liikaa pienten riskien todennäköisyyttä ja liian vähän kohutuullisten ja suurten riskien todennäköisyyttä. Tversky ja Kahneman kuitenkin korostavat, että prospektiteoria antaa likimääräisen, epätäydellisen ja yksinkertaistetun kuvan riskin todennäköisyyden arvioinnista.²⁷³ Palvelusetelijärjestelmässä tämä saattaa olla yhteydessä esimerkiksi asiakkaiden tekemään palveluntuottajan valintaan, yksityisten palveluntuottajien palvelujen tuottamista koskeviin päätöksiin ja kunnan palvelusetelin tarjontaan koskeviin päätöksiin.

Heuristiikat ja vinoumat

Käyttäytymistaloustiede perustuu ajatukseen, jonka ensimmäisenä esitti Herbert Simon.²⁷⁴ Hänen mukaansa epävarmuus jokaisen vaihtoehdon seurauksista, vaihtoehtoja koskevan tiedon epätäydellisyys ja päätöksenteon monimutkaisuus rajoittavat täydellisen rationaalista käyttäytymistä. Simon puhuu rajoitetusta rationaalisuudesta (*bounded rationality*). Hän viittaa rajoitetulla rationaalisuudella sisäisiin ja ulkoisiin rajoitteisiin. Sisäisillä rajoitteilla hän tarkoittaa ihmisten kognitiivisissa kyvyissä, informaatioprosessointikyvyissä, olevia rajoitteita. Ulkoisilla rajoitteilla hän viittaa ympäristössä oleviin tekijöihin kuten siihen, ettei ihmisillä ole tietoa vaihtoehtojen

²⁶⁹ Kahneman & Tversky 1979: 274–275, 278.

²⁷⁰ Tversky & Kahneman 1981: 454.

²⁷¹ Tversky & Kahneman 1991: 1040.

²⁷² Benartzi & Thaler 1995: 74.

²⁷³ Tversky & Kahneman 1981: 454.

²⁷⁴ Simon 1955, 1957.

tuloksista ja niiden todennäköisyyksistä.²⁷⁵ Nykyisin rajoittuneella rationaalisuudella viitataan myös sellaisiin rajoitteisiin kuin motivaatio ja tunteet, jotka vaikuttavat ihmisten arviointikykyyn ja päätöksentekoon.²⁷⁶ Rajoittuneen rationaalisuuden ja rajoittuneen oman edun tavoittelun (*bounded self-interest*) ohella ihmisten päätöksentekoon katsotaan vaikuttavan myös rajoittuneen tahdonvoiman (*bounded willpower*). Rajoittuneella tahdonvoimalla tarkoitetaan sitä, että ihmiset tekevät usein päätöksiä, joiden he tietävät olevan ristiriidassa heidän pitkän aikavälin etujensa kanssa. Rajoittuneella oman edun tavoittelulla tarkoitetaan puolestaan sitä, että ihmiset haluavat, että heitä kohdellaan oikeudenmukaisesti ja haluavat myös kohdella muita oikeudenmukaisesti, jos muut ovat käyttäytyneet oikeudenmukaisesti.²⁷⁷

Rajoittuneen rationaalisessa käyttäytymisessä on kysymys siitä, että vaihtoehtojen määrän lisääntyessä ihmiset eivät käy läpi kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja, vaan harkitsevat vain pientä osaa vaihtoehdoista.²⁷⁸ Tämän seurauksena ihmiset eivät hyödynnä kaikkea tarjolla olevaa tietoa päätöksenteossaan. Sen sijaan he pyrkivät harkitsemaan monimutkaisia päätöksentekoa valitsemalla tarpeeksi hyvän tai tyydyttävän (*satisfying*) riippumatta siitä, onko parempia vaihtoehtoja tarjolla.²⁷⁹ Kun ihmiset käyvät läpi vaihtoehtoja ja valitsevat ensimmäisen vaihtoehdon, joka on tyydyttävä kaikilla vertailtavilla ominaisuuksilla tai on tyydyttävä kaikista epävarmuustekijöistä riippumatta, he lopettavat vaihtoehtojen läpikäynnin (etsinnän) ja hylkäävät muut vaihtoehdot. Tämä on keino, jolla voidaan minimoida päätöksentekoon liittyviä kustannuksia kuten aikaa ja vaivaa.²⁸⁰ Tämä johtaa kuitenkin siihen, etteivät ihmisten tekemät valinnat välttämättä ole heidän hyvinvointinsa kannalta parhaita mahdollisia. Koska ihmisten tekemillä valinnoilla on merkitystä myös yhteiskunnan hyvinvoinnille, eivät valinnat välttämättä ole myöskään yhteiskunnan kokonaisuhyvinvoinnin kannalta parhaita mahdollisia.

Kun päätöksenteosta tulee monimutkaisempaa, ihmiset pyrkivät turvautumaan päätöksiä tehdessään erilaisiin yksinkertaistettuihin päätöksentekotapoihin. Käyttämistaloustieteessä puhutaan heuristiikoista (*heuristic*) ja vinoumista (*bias*). Ne ovat strategioita, jotka ohjaavat ihmisten informaation etsintää ja informaation muokkaamista ja helpottavat päätöksen tekemistä.²⁸¹ Kysymyksen voi katsoa olevan päätöksentekoon liittyvien informaatiokustannusten supistamisstrategiasta, joilla

²⁷⁵ Simon 1972, 1990.

²⁷⁶ Tor 2008: 242 alaviite 16. Käytännössä tämä ilmenee siten, että kognitiivisia vinoumia on määriteltä vähintään 220 (Johnbradysposters).

²⁷⁷ Jolls ym. 1998: 1479.

²⁷⁸ Simon 1972: 163–164, 168–169.

²⁷⁹ Simon 1972: 168; Simon 1990: 10. Ks. Schwartz 2004: 71.

²⁸⁰ Simon 1990: 10; Jolls ym. 1998: 1477.

²⁸¹ Goldstein & Gigerenzer 2002: 75.

yritetään epävarmuuden tilassa yksinkertaistaa päätöksentekoa, säästää päätöksentekoon kuluvaa aikaa, mutta myös hyödyntää tarjolla olevaa vähäistä tietoa päätöksenteossa.²⁸²

Goldsteinin ja Gigerenzerin (2002) mukaan heuristiikka tarkoittaa rationaalisten strategioiden ja ihmisten todellisen ajatteluprosessin välistä ristiriitaa. Heidän mukaansa heuristiikka (a) hyödyntää ympäristöstä saatavaa informaatiota, (b) liittyy psykologisiin kykyihin kuten muistiin ja havaintokykyyn, (c) toimii tehokkaasti silloin, kun aika, tieto ja informaatioprosessointikyvyt (*computational skills*) ovat rajoittuneita, (d) on riittävän tarkka mallinnettavaksi laskennallisesti ja (e) on riittävän voimakas mallintamaan hyvää ja huonoa päättelyä.²⁸³

Heuristiikalla tarkoitetaan nyrkkisääntöä (*rule of thumb*), jota ihminen käyttää arvioidessaan todennäköisyyksiä. Ihminen ei arvioi jonkin asian todennäköisyyttä objektiivisen tiedon perusteella vaan subjektiivisesti.²⁸⁴ Ihminen voi arvioissaan turvautua erilaisiin vihjeisiin kuten muistamiseen, samanlaisuuteen tai tunteisiin.²⁸⁵ Tämä johtaa kompromissiin kognitiivisen vaivannäön ja todennäköisyyttä koskevan arvion tarkkuuden välillä.²⁸⁶ Heuristiikat ovat käyttökelpoisia, mutta ne voivat johtaa virheisiin tietyissä tilanteissa.²⁸⁷ Kun ihminen käyttää heuristiikkaa, hän säästää informaation prosessointiin kuluvaa aikaa. Samalla hän kuitenkin tekee valintoja, jotka poikkeavat rationaalisen valinnan teorian oletuksista.²⁸⁸

Heuristiikat itsessään eivät ole kuitenkaan vinoumia, vaan voivat johtaa vinoumiin.²⁸⁹ Vinoumat ovat systemaattisia virheitä, joita ihmiset tekevät ajatellessaan.²⁹⁰ Se voi johtua joko siitä, että päätöksenteossa ihminen ei onnistu ottamaan huomioon normatiivisesti merkityksellistä ominaisuutta tai hänellä on taipumus reagoida normatiivisesti epärelevanttiin ominaisuuteen.²⁹¹ Vinoumat eivät heijasta ihmisen motivaatiota, vaan ovat tulosta tiedonkäsittelyssä tapahtuneista virheistä. Niitä

²⁸² Goldstein & Gigerenzer (2002: 76) puhuvat nopeista ja säästäväistä heuristiikoista (*fast and frugal heuristics*), joiden soveltaminen on "ekologisesti järkevä" (*ecologically rational*) strategia. Näitä heuristiikkoja käyttämällä ihmiset pystyvät hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla saatavilla olevaa informaatiota.

²⁸³ Goldstein & Gigerenzer 2002: 75.

²⁸⁴ Esim. Kahneman & Tversky 1972.

²⁸⁵ Slovic ym. 2002: 400. Ks. Kahneman & Tversky 1972; Tversky & Kahneman 1973. Tässä kohdassa ei esitetä erilaisia heuristiikkoja ja päätöksentekovinoumia. Tutkimuksessa käytetyt heuristiikat ja vinoumat esitellään tutkimuksen empiirisessä osassa.

²⁸⁶ Pitz & Sachs 1984: 152; Rachlinski 2003: 1168.

²⁸⁷ Tversky & Kahneman 1974.

²⁸⁸ Jolls ym. 1998: 1447–1448.

²⁸⁹ Jolls & Sunstein 2005: 5.

²⁹⁰ Kahneman & Tversky 1979: 1130.

²⁹¹ Evans 1984: 462.

esiintyy, vaikka esimerkiksi empiirissä kokeissa ihmisiä on pyydetty olemaan tarkkoja ja heitä on palkittu oikeasta vastauksesta.²⁹² Vinoumat liittyvät siten valintaan.

Vaikka ihmiset voivat monissa tilanteissa turvautua erilaisiin heuristiikkoihin ja ovat taipuvaisia erilaisille vinoumille, ei se tarkoita, että kaikki turvautuisivat niihin tai, että ne olisivat esillä kaiken aikaan. Samanlaisessa päätöksentekotilanteessa osa ihmisistä voi turvautua heuristiikkoihin tai kognitiivisiin vinoumiin, osa taas ei.²⁹³ Vaikka ihmiset samanlaisessa tilanteessa turvautuisivat johonkin heuristiikkaan tai kognitiiviseen vinoumaan, eivät he välttämättä turvaudu samaan heuristiikkaan tai kognitiiviseen vinoumaan.²⁹⁴ Lisäksi heuristiikkoihin tai kognitiivisiin vinoumiin turvautuminen ei koske vain maallikkoja, vaan myös asiantuntijoita, poliittisia päätöksentekijöitä ja lainsäätäjiä.²⁹⁵ Vaikka heuristiikkoihin ja kognitiivisiin vinoumiin turvautuminen on tavallista, ei se välttämättä merkitse sitä, että ihmiset olisivat avuttomia. Kun ihmiset ymmärtävät milloin ja millaisissa tilanteissa he voivat tehdä virheellisen päätöksen, on olemassa erilaisia välineitä ja menettelytapoja, jotka voivat auttaa heitä tekemään parempia päätöksiä ja tätä kautta auttaa heitä saavuttamaan haluamansa.²⁹⁶ Palvelusetelijärjestelmässä valinnoilla ja informaatiolla on suuri merkitys valintoja tekeville toimijoille, mutta myös palvelusetelijärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Informaation runsaus lisää kaikkien palvelusetelijärjestelmässä toimivien päätöksenteon kustannuksia. Lisäksi palveluseleitä käytetään sosiaalihuollossa lähinnä palveluissa, joissa asiakaskunnan informaation prosessointikyvyt ovat heikentyneet. Näiden tekijöiden perusteella on oletettavaa, että palvelusetelijärjestelmässä erilaisiin heuristiikkoihin ja vinoumiin turvautuminen on yksi keino, jota eri toimijat käyttävät päätöksenteossaan.

Käyttäytymistieteeseen kohdistettu kritiikki

Käyttäytymistiedettä kritisoidaan eri näkökulmista. Kritiikki kohdistuu tutkimusmetodeihin, johtopäätöksiin ja keinoihin, joilla ihmisten rajoittuneeseen rationaalisuuteen voidaan vaikuttaa. Tutkimusmetodeja kritisoidaan siitä, että käyttäytymistaloustieteen oivallukset syntyvät ensisijaisesti kontrolloiduissa luokkahuonetutkimuksissa. Niissä esiin saadut kognitiiviset vinoumat eivät kuitenkaan ole pysyviä reaali maailmassa.²⁹⁷ Päätöksentekoon voi vaikuttaa esimerkiksi ihmisen tunnetila, jolloin tosielämässä tehty päätöksenteko poikkeaa luokkahuoneolosuhteissa tehdystä päätöksenteosta.²⁹⁸ Luokkahuonetutkimuksia kritisoidaan myös siitä, että niiltä

²⁹² Kahneman & Tversky 1979: 1130.

²⁹³ Ks. esim. Gigerenzer 1996; Goldstein & Gigerenzer 2002; Rachlinski 2003.

²⁹⁴ Ks. Tor 2008.

²⁹⁵ Esim. Kahneman & Tversky 1979; Jolls ym. 1998; Jolls & Sunstein 2005.

²⁹⁶ Jolls ym. 1998; Ariely 2008: 241.

²⁹⁷ Mitchell 2002: 1976; Wright & Ginsburg 2012: 12.

²⁹⁸ Issacharoff 1998: 1742.

puuttuu yleinen intressi sekä kehittää tutkittavasta ilmiöstä todellisessa elämässä testattavissa olevia hypoteeseja että testata näiden paikkansapitävyyttä.²⁹⁹

Luokkahuonetutkimuksia kritisoidaan niin ikään koeasetelman muotoilusta. Koeasetelmat on muotoiltu siten, että vähintään jotkut koehenkilöt tuottavat normatiivisesti epäkorrekkeja vastauksia. Koeasetelmat koskevat myös yksittäisiä päätöksentekotilanteita. Niissä ei voida testata palautteen, oppimisen ja markkinavuorovaikutuksen vaikutuksia, jolloin niiden perusteella ei voida ekstrapoloida ihmisten markkinakäyttäytymistä. Lisäksi luokkahuonetutkimuksissa vertaillaan ryhmien välisiä eroja eikä tutkita sitä, miten yksilön käyttäytyminen muuttuu.³⁰⁰

Tutkimustuloksia kritisoidaan myös siitä, että ne perustuvat tuloksiin, joissa tutkimusjoukko on määrällisesti pieni ja edustaa huonosti koko väestöä, esimerkiksi opiskelijat.³⁰¹ Mitchellin (2002: 1916, 1954) mukaan käyttäytymistaloustieteilijät väittävät kognitiivisten vinoumien ja virheiden koskevan väestöä laajasti, mutta tästä huolimatta tutkimuksissa ei arvioida kognitiivisten vinoumien ja virheiden vallitsevuutta tietyssä populaatiossa. Jeffrey Rachlinskin (2006: 208) mukaan käyttäytymistaloustiede kohtelee yksilöitä niin kuin kaikki omaisivat samanlaiset kognitiiviset kyvyt. Yksilöiden välillä on kuitenkin suuria yksilöllisiä eroja siinä, miten rationaalisesti he käyttäytyvät. Kognitiivinen suoriutuminen tietystä tehtävästä eroaa koulutuksen, tunnetilojen ja taitojen mukaan. Lisäksi joissakin tilanteissa ihmiset voivat käyttäytyä irrationaalisesti, kun taas toisissa tilanteissa he voivat käyttäytyä täysin rationaalisesti. Käyttäytymistiede ei kykene selittämään, miksi tietyissä tilanteissa ihmiset ovat erityisen alttiita turvautumaan heuristiikkoihin ja vinoumiin.³⁰² Käyttäytymistieteilijöitä kritisoidaan myös siitä, etteivät ne pysty tarjoamaan selkeää enustetta ihmisten käyttäytymisestä tilanteessa, jossa kognitiiviset vinoumat ovat vuorovaikutuksessa keskenään.³⁰³

Posner (1998) kritisoi käyttäytymistaloustieteellisiä tutkimuksia siitä, ettei niissä osata erottaa instrumentaalista päättelyä ja preferenssejä, jotka ovat voimakkaasti tunteiden ohjaamia. Hänen mukaansa preferenssin kääntymistä voi selittää sillä, että yhdeksi hyödykkeeksi mielletyn hyödykkeen sijasta ihmiset havaitsevat kaksi erilaista hyödykettä³⁰⁴.

²⁹⁹ McChesney 2014: 52.

³⁰⁰ Mitchell 2002: 1970–1971, 1976.

³⁰¹ Babcock ym. 1996: 17; McChesney 2014.

³⁰² Mitchell 2002: 1922. Ks. myös Posner 1998, 2014.

³⁰³ Wright & Ginsburg 2012: 34.

³⁰⁴ Esimerkiksi jos ihminen näkee hummerin vain keittämisen jälkeen (kuollut), on hummeri yksi hyödyke. Sen sijaan jos ihminen valitsee hummerin hummeritankista ja tämän jälkeen näkee hummerin keittämisen jälkeen, hän näkee hummerin sekä elävänä ja kuolleena. Nämä ovat ihmisille kaksi eri asiaa. (Posner 1998: 1553–1554.)

Käyttäytymistaloustiedettä kritisoidaan myös siitä, ettei se pysty erottamaan irrationaalista käyttäytymistä rationaalisesta käyttäytymisestä.³⁰⁵ Kaikki päätöksentekovirheet eivät tarkoita irrationaalisuutta vaan rationaalisuutta, koska päätöksenteko voi olla kallista.³⁰⁶ Neoklassisen taloustieteen mukaan ihmiset eivät käytä päätöksenteossaan kaikkea informaatiota, koska jossakin vaiheessa lisäinformaation etsintäkustannukset ylittävät siitä aiheutuvat hyödyt. Lisäinformaatiota ei siten enää tarvita. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että joitakin päätöksentekovirheitä väistämättä tapahtuu. Näiden katsotaan olevan tehokkaita virheitä. Kun ihmiset tekevät päätöksiä rajoittuneella informaatiolla, he välttävät sitä, että he maksaisivat hyödykkeestä enemmän kuin haluaisivat.³⁰⁷ Käyttäytymistaloustiede kuitenkin olettaa päätöksentekovirheiden vähentämisen olevan aina tehokasta.³⁰⁸

Käyttäytymistaloustiedettä kritisoidaan myös sen sääntelyä koskevasta agendasta. Libertaarista paternalismia³⁰⁹ kritisoidaan siitä, ettei se anna ihmisille vapautta tehdä virheellisiä päätöksiä.³¹⁰ Ihmisten päätöksentekokyky ei kuitenkaan kehity, elleivät he saa tehdä virheitä ja oppia niistä.³¹¹ Klickin ja Mitchellin (2006) mukaan paternalistisella sääntelyllä voi olla negatiivisia vaikutuksia yksilöiden oppimiseen ja motivaatioon. Heidän mukaansa paternalistinen interventio voi luoda moraalisia ja kognitiivisia vaaroja. Moraalinen vaara syntyy siitä, että paternalistinen sääntely vähentää yksilön motivaatiota käyttäytyä harkitusti ja huolellisesti. Kognitiivinen vaara syntyy, kun paternalistinen sääntely puuttuu informaation etsintään, koulutuksellisiin investointeihin ja palautteeseen, jota voisi esiintyä, jos paternalistista interventiota ei olisi. Tutkijoiden mukaan palaute on tärkeää, jotta yksilölliset päätöksenteon taidot ja strategiat kehittyvät. Paternalistinen politiikka, joka rajoittaa valinnanmahdollisuuksia, rajoittaa myös oppimismahdollisuuksia.³¹²

2.4 Oikeusvertaileva näkökulma

Asiakkaiden valinnanvapauden edistäminen ei ole uusi tavoite, mutta sen saattaminen oikeudellisen sääntelyn piiriin on tapahtunut eri maissa eri tahtiin. Yhteiskunnilla on taipumus kasvaa samanlaisiksi kehittämällä samanlaisia rakenteita, prosesseja ja toimintoja.³¹³ Tämä voi oikeudellisen sääntelyn alueella ilmetä siten, että maat

³⁰⁵ Posner 1998; Wright & Ginburg 2012: 16

³⁰⁶ Wright & Ginsburg 2012: 16.

³⁰⁷ McChesney 2014: 56.

³⁰⁸ Wright & Ginsburg 2012: 17.

³⁰⁹ Ks. esim. Jolls ym. 1998; Thaler & Sunstein 2003.

³¹⁰ Wright & Ginsburg 2012: 13; Klick & Mitchell 2006: 1626.

³¹¹ Ulen 2013: 37.

³¹² Klick & Mitchell 2006: 1626, 1633.

³¹³ Ks. Kerr 1983: 3.

voivat jonkin yhteiskunnallisen ongelman ratkaisussa päätyä erilaisista lähtökohdista samanlaiseen oikeudelliseen ratkaisuun. Ilmiössä on kysymys oikeudellisen sääntelyn lähentymisestä.³¹⁴

Alan Watsonin (1993) mukaan oikeudellisissa järjestelmissä tapahtuvat muutokset johtuvat monissa tapauksissa ns. oikeudellisista siirroista (*legal transplants*), jotka voivat koskea yhtenäisiä sääntöjä tai instituutioita. Bennett (1991: 215) taas puhuu jäljittelystä, joka voi koskea politiikan sisältöä kuten lakeja ja hallinnollisia säännöksiä tai politiikan välineitä kuten sääntelyä. Mattein ym. (2000: 509) mukaan eri maiden oikeudellisen sääntelyn lähentymistä eri oikeuden aloilla voi selittää asiaa koskevilla tehokkuusongelmilla. Jos jokin ajatus nauttii laajaa kannatusta kansainvälisessä oikeudellisessa ajattelussa, tarkoittaa se, että ajatuksen katsotaan olevan muita vaihtoehtoja tehokkaampi vaihtoehto ongelman ratkaisussa.

Ran Hirschl (2007: 40–47) on ryhmitellyt perustuslainsäädännön alalla vertailevaksi tutkimukseksi määritellyt tutkimustavat neljään ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat tutkimukset, joissa tutkitaan yhden maan oikeuskäytäntöä esimerkiksi uskonnonvapautta Guatemalassa. Toiseen ryhmään kuuluvat tutkimukset, joissa muut maat muodostavat viitekehysten oman maan perusoikeudellisten arvojen, rakenteiden ja käytäntöjen paremmaksi ymmärtämiseksi. Taustalla on ajatus, että vaikka maat kohtaavat usein samanlaisia perustuslaillisia ongelmia, ne omaksuvat varsin erilaisia keinoja ja lähestymistapoja niiden ratkaisemiseksi. Tällöin jäljittelemällä muiden maiden tietyllä oikeudenalalla kehittämiä mekanismeja voidaan mahdollisesti parantaa oman oikeudenalan käytäntöjä. Tähän ryhmään kuuluvissa tutkimuksissa viitataan esimerkiksi muiden maiden oikeuskäytäntöihin, oikeuskirjallisuuteen ja lainsäädäntöön. Kolmanteen ryhmään kuuluvat tutkimukset, joissa pyritään luomaan käsitteitä ja analyttistä viitekehystä oikeudellisten normien ja käytäntöjen kriittisen ajattelun pohjaksi. Viimeisen ryhmän muodostavat tutkimukset, joissa rakennetaan teoriaa, jolla pyritään pelkän kuvaamisen sijasta selittämään maiden välisiä eroja tai samanlaisuuksia. Tähän ryhmään kuuluvissa tutkimuksissa oikeusvertailu perustuu hypoteesien rakentamiseen, niiden testaamiseen ja kontrolloituun vertailuasetelmaan. Tämä tutkimus sijoittuu edellä mainituista ryhmistä oikeusvertailevalta tutkimusotteeltaan toisen ryhmään.

Tutkimuksessa vertailun kohteeksi valittiin Ruotsi. Ruotsin valintaan ei sisälly ajatusta siitä, että Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä olisi lähtökohtaisesti Suomea tehokkaampi. Tilanne voi myös päinvastainen.

Tämä johtuu siitä, että Ruotsin valinnanvapausjärjestelmää edeltävän palvelusetelimallin (*kundval-järjestelmä*) katsotaan toimineen Suomen palvelusetelijärjestelmän mallina.³¹⁵ Tämä antaa mahdollisuuden tutkia, miten Ruotsin mallista on muotoiltu Suomen malli. Ruotsin ottaminen vertailukohteeksi perustuu myös siihen,

³¹⁴ Mattei 1994; Mattei ym. 2000. Ks. myös Bennett 1991.

³¹⁵ Uotinen 2009.

että Suomessa ja Ruotsissa hyvinvointivaltiomallin perusta on sama. Julkiset sosiaali- ja terveystalvet rahoitetaan julkisilla verovaroilla, asiakkaiden oikeus julkisiin sosiaali- ja terveystalvetuihin perustuu tarpeeseen ja toimintaperiaatteessa painotetaan hyvälaituisia talvetluta. Lisäksi hyvinvointivaltiomalli on rakentunut kokemustenvaihdolle. Kokemustenvaihto on ollut olennainen osa pohjoismaista yhteistyötä. Sukupolvien ajan maat ovat vertailleet, kilpailleet, kopioineet ja oppineet toisiltaan yhteiskunnan kaikilla sektorilla ja tasoilla. Yhteistyön kautta maat ovat kehittäneet hyviä käytäntöjä (*best practices*) pohjoismaisen hyvinvointimallin säilyttämiseksi.³¹⁶ Maat ovat tehneet myös pohjoismaista oikeudellista yhteistyötä.³¹⁷ Vaikka Suomi ja Ruotsi kuuluvat Euroopan unioniin, ne tekevät pohjoismaista valtiosopimusoikeudellista yhteistyötä edelleen. Yhteistyötä tehdään aloilla, joilla Euroopan unionin toimivalta on heikkoa ja joilla on perinteisesti tehty pohjoismaista yhteistyötä kuten koulutus.³¹⁸

Suomessa ja Ruotsissa valinnanvapauden tuleminen oikeudellisen sääntelyn piiriin on tapahtunut hieman eri tavoin. Ruotsissa valinnanvapauslain juuret ovat *kundval-järjestelmässä*. Kunnat ottivat 1990-luvulle tultaessa ikääntyneiden ja vammaisten talvetluissa käyttöönä järjestelmän, joka antoi sosiaalitalvelujen asiakkaille mahdollisuuden valita talvetluntuottajansa. Toimintakäytäntö tuli oikeudellisen sääntelyn piiriin vuonna 2008, jolloin sen peruseriaatteen kirjattiin valinnanvapautta koskevaan lakiin. Valinnanvapausjärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 korostetaan, ettei järjestelmää pidä ymmärtää yksinomaan talvetlusetelijärjestelmänä, vaan kysymyksessä on asiakkaan valinnanmahdollisuuden mahdollistava periaate.

Suomessa nykyisen talvetlusetelilain voi taas katsoa olevan asteittaisen lainsäädäntövalmisteluprosessin tulos. Tämä perustuu siihen, että lakia edelsi sosiaalihuoltolakiin (710/1982) kirjattu oma luku talvetlusetelistä.³¹⁹ Säännöksiä taas edelsivät 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa tehtyt valtakunnalliset talvetlusetelikokeilut ja monissa kunnissa käyttöön otetusta toiminnasta saadut kokemukset. Vuonna 2008 sosiaalihuoltolain talvetluseteliä koskevaan 29 b pykälään tehtiin muutos, jonka seurauksena talvetluseteliä oli mahdollista käyttää samoin perustein niin kotisairaanhoidossa kuin kotitalvetlussakin. Samana vuonna myös vammaistalvetlulakia muutettiin siten, että talvetluseteliä voidaan käyttää henkilökohtaisen avustajan hankkimiseksi vaikeavammaiselle.

Vertailun avulla tutkitaan sitä, kumman maan valinnanvapautta ohjaava sääntelymalli ohjaa sääntelyn kohteita tehokkaammin. Vertailulla on tutkimuksessa väliarvo. Sen tuloksia hyödynnetään pohdittaessa mahdollisia kehittämisehdotuksia.

³¹⁶ Strang 2012: 30.

³¹⁷ Esim. SopS 8/2004; SopS 55/2014.

³¹⁸ SopS 43/2008; Leino-Sandberg ym. 2016: 217.

³¹⁹ Sosiaalihuoltolaki 3a luku 29 a §–g §.

Vertailun kautta pyritään etsimään vastausta kysymykseen, voitaisiinko Suomen sääntelymallin säännöksiä muokata niin, että ihmisten tosiasiallinen käyttäytyminen vastaisi paremmin lainsäädännön oletuksia heidän käyttäytymisestään.

2.5 Tutkimusaineistot ja aineiston analyysi

Tutkimuksen monitieteellisyys näkyy tutkimuksen aineistossa. Suomea koskevat tutkimusaineistot muodostuivat oikeuslähteistä, palveluseteliä käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta, tilastoista, kyselyistä ja muusta aineistosta. Oikeuslähteitä olivat palvelusetelilaki ja lain esityöt, mutta myös muut sosiaali- ja terveyspalveluja ohjaavat lait ja niitä koskevat hallituksen esitykset. Muista sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvistä laeista tarkasteltiin vain niitä lakeja ja laeista vain niitä pykäläiä, jotka ohjaavat palvelusetelijärjestelmässä toimivien toimijoiden käyttäytymistä. Nämä oikeuslähteet kattoivat sekä julkisoikeudellista että yksityisoikeudellista lainsäädäntöä.

Oikeuslähteitä olivat myös eduskunnan valiokuntamietinnöt ja palvelusetelilakiin liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisut.³²⁰ Markkinaoikeuden ratkaisuista lähtienä käytettiin myös julkiseen hankintalakiin liittyviä ratkaisuja, koska julkiseen hankintalakiin liittyvät kilpailuneutraalisuuden vaatimukset koskevat myös palvelusetelillä järjestettyjä palveluja.

Tutkimuskirjallisuutta koskevana aineistona olivat oikeustiedettä, oikeustalous-tiedettä, taloustiedettä sekä sosiaalipolitiikkaa ja muuta yhteiskuntapolitiikkaa koskevat palveluseteliin liittyvät tutkimukset, raportit, selvitykset ja työryhmämuistiot. Tutkimuksen tilastoaineistona olivat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä ja kustannuksia koskevat tilastot vuosilta 2008–2017, Kuusikko-kuntien³²¹ sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat tilastoraportit ja Tilastokeskuksen yritysten rakenne ja tilinpäätöstilastot.³²² Kyselyaineiston sisälsi aluehallintovirastoille ja kilpailu- ja kuluttajavirastolle lähetetystä sähköpostitiedustelusta, jossa tiedusteltiin palveluseteliin liittyvien kantelujen ja yhteydenottojen määrää ja kohdentumista. Tutkimuksen muuta aineistoa olivat kuluttaja-asiamiehen ratkaisut vuosilta 2010–2017, kuntien laatimat palvelusetelillä järjestettäviä palveluja koskevat sääntökirjat, kaksi sähköistä palvelusetelituottajan vertailusivustoa ja yksi sähköinen palvelusetelituottajasivusto sekä yksityisten palvelusetelituottajien verkkosivustot.

Tutkimuksen vertailumaata Ruotsia koskevat aineistot muodostuivat oikeuslähteistä ja valinnanvapausjärjestelmää koskevasta tutkimuskirjallisuudesta, tilastoista

³²⁰ Finlex ja Edilex -tietokannat. Tiedot on kerätty vuosilta 2009–4/2019.

³²¹ Väkiluvultaan Suomen kuusi suurinta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa).

³²² StatFin-tilastotietokanta.

ja muista aineistoista. Oikeuslähteitä olivat valinnanvapausjärjestelmää koskeva laki ja lain esityöt. Tutkimuskirjallisuutta olivat valinnanvapausjärjestelmää koskevat tutkimukset, raportit, selvitykset ja komiteanmietinnöt. Tilastoaineisto muodostui valinnanvapausjärjestelmällä järjestettyjä sosiaalipalveluja koskevista tilastoista ja Terveysten- ja sosiaalihuollon tarkastusvirastoon (*Inspektionen för vård och omsorg IVO*) tulleista valituksista vuosilta 2013–2017. Muuta aineistoa olivat Ruotsin Kilpailuviraston tekemät valinnanvapausjärjestelmää koskevat yksityisten toimijoiden tekemät toimenpidepyynnöt ja valituksia koskevat päätökset ajanjaksolta 1.1.2009–6.8.2018, patentti- ja markkinatuomioistuimen päätökset, kuntien ja kaupunkien kotisivustoilla olevat sähköiset valinnanvapausjärjestelmään kuuluvien palveluntuottajien vertailusivustot sekä valtakunnalliset palveluja ja palveluntuottajia koskevat vertailusivustot.

Tutkimuksella pyrittiin tutkimaan valinnanvapautta sekä tavoitteena että sääntelyn keinona. Välineenä oli tutkia asioita uudenlaisesta näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa se merkitsi sosiaalioikeuden piiriin kuuluvan aiheen tutkimista oikeustaloustieteen alan käsitteillä. Asioiden tutkiminen oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta antaa kuitenkin vain yhden todennäköisen vastauksen monesta mahdollisesta kysymykseen siitä, miten tietty tapahtuma voidaan selittää.³²³ Tutkimuksessa sääntelyn tarpeen perustelujen analyysia ohjasi aikaisemman tutkimustiedon perusteella rakentunut kehys, jonka mukaan sääntelyn tarvetta perustellaan usein markkinahäiriöillä, mutta oikeudellista sääntelyä voidaan perustella myös tehokkuudella, oikeudenmukaisuudella ja transaktiokustannusten vähentämisellä.

Tutkimuksessa ei käytetty systemaattisesti mitään erityistä laadullisen tekstianalyysin menetelmää analysoitaessa lakiteksteihin sisältyviä valintoja. Sitä millaisia valintoja sääntelyn kohteet olivat tosiasiaassa tehneet, analysoitiin tutkimusaineiston avulla. Heuristiikkoja ja vinoumia taas käytettiin tulkittaessa valintoja koskevia analyysituloksia. Tutkimuksessa käytettyjä heuristiikkoja ja vinoumia ei valittu etukäteen, vaan aineiston analyysin tulosten perusteella. Tämä kuitenkin edellytti, että tutkimustyön alussa kartoitettiin³²⁴, millaisia heuristiikkoja ja vinoumia käyttäytymistaloustieteellisissä tutkimuksissa on havaittu olevan. Tutkimuksessa käytettiin yli 40 heuristiikkaa ja vinoumaa.

³²³ Paasivaara & Nikkilä 2003: 107.

³²⁴ Kartoitustyö tehtiin tutustumalla Behavioral Economics Guideissa 2014–2017 esitettyihin käyttäytymistieteellisiin käsitteisiin sekä Wikipediassa esitettyihin kognitiivisia harhoja koskevaan listaan (List of cognitive biases).

3 Palvelusetelijärjestelmän oikeus- taloustieteelliset perustelut

Suomessa ja Ruotsissa asiakkaiden valinnanvapauden edistämiseksi on asetettu useita tavoitteita. Suomessa palvelusetelilainsäädännön tavoitteita ei ole kyseenalaistettu, vaan ulkomailla valinnanvapauden edistämiseksi asetetut tavoitteet ovat siirtyneet Suomen palvelusetelilainsäädäntöön lähes sellaisenaan. Tämä näkyy käytännössä muun muassa siten, että hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palvelusetelilainsäädännöksi palvelusetelille asetetut tavoitteet ovat valtaosin samoja kuin valinnanvapausjärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 mainitut tavoitteet. Tavoitteet ovat myös suurimmaksi osaksi samoja, joita palvelusetelijärjestelmälle asetettiin jo hallituksen esityksessä HE 74/2003 vp.

Suomessa palvelusetelilain tavoitteena on lisätä asiakkaan ja potilaan valinnanmahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta, monipuolistaa, tehostaa ja joustavoittaa palvelutuotantoa sekä edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen, elinkeinotoimen ja yksityisten palvelun tuottajien yhteistyötä. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp lain tavoitteiksi mainittiin myös muun muassa lisätä palveluntuottajien välistä kilpailua, kehittää alan osaamista, lisätä toimijoiden kustannustietoisuutta ja asiakkaiden palvelujen käyttöä koskevaa harkintaa, lisätä laatutekijöiden merkitystä kilpailutustilanteissa, parantaa palvelujen laatua, edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja nopeuttaa hoitoon pääsyä sekä lisätä tuottavuutta. Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29:n mukaan valinnanvapauslain tavoitteena taas on muun muassa selkeyttää toimintakäytäntöjä, vahvistaa yksilön itsemääräämisoikeutta, parantaa palvelujen laatua, lisätä toiminnan tehokkuutta, kannustaa kuntia käyttämään järjestelmää, lisätä sosiaali- ja terveysalan työskentelyn houkuttelevuutta, edistää kuntien ja maakäräjien yhteistyötä ja kilpailuneutraalisuutta sekä monipuolistaa palvelutuotantoa.

Suomessa ja Ruotsissa valinnanvapauden lisäämiselle on asetettu myös sukupuolten tasa-arvoa (parantaa naisten työllisyyttä) sekä elinkeino- ja työllisyyspoliit-

tisia (lisää erityisesti pienyrittäjyyttä ja tätä kautta uusia työpaikkoja) koskevia tavoitteita, mutta ei konkreettisia säästötavoitteita kuten Englannissa³²⁵. Suomessa palvelusetelijärjestelmän oletetaan kuitenkin tuottavan pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä, jos järjestelmän käyttöönotto onnistuu.³²⁶ Ruotsissa valinnanvapausjärjestelmällä taas oletetaan olevan myönteisiä vaikutuksia kustannuksiin, jos asiakkaille annetaan mahdollisuus valita palveluntuottaja.³²⁷ Valinnanmahdollisuuksia edistävälle järjestelmille asetetut moninaiset tavoitteet kertovat siitä, että valinnanvapauden katsotaan ratkaisevan yhtäaikaaisesti monia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, tuottamiseen, kysyntään, tarjontaan ja rahoitukseen liittyviä ongelmia. Järjestelmille asetetut samanlaiset tavoitteet kertovat myös siitä, että maat kopioivat toisiltaan lainsäädännölle asetettuja tavoitteita. Lisäksi tavoitteet kertovat siitä, että vaikka valinnanvapaus on itsessään tavoite, se on ennen kaikkea väline muiden tavoitteiden saavuttamiselle. Se on väline, jolla sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden toimintaa voidaan parantaa silloin, kun ne toimivat tehottomasti tai johtavat epäoikeudenmukaiseen tulonjakoon.

3.1 Sosiaali- ja terveystalv palvelumarkkinoihin liittyvät epätaydel-lisen kilpailun ongelmat

Suomessa kuntien sosiaali- ja terveystalv palvelujen asiakas palvelujen ostot yksityisiltä palveluntuottajilta ovat lisääntyneet huomattavasti viimeisten lähes 20 vuoden aikana.³²⁸ Samaan aikaan yritysten koko on kasvanut. Tilastokeskuksen tiedot yritysten rakenteesta ja tilinpäätöstiedoista vuosilta 2013–2017 osoittavat, että sosiaali- ja terveystalv palveluyritysten määrä on supistunut. Supistus on kohdistunut alle 20 hengen yrityksiin, kun taas sitä suurempien yritysten määrä on kasvanut. Suhteellisesti eniten ovat lisääntyneet 250–499 hengen yritykset (146 %) ja 500–999 hengen yritykset (60 %).³²⁹ Kun suurten yritysten osuus tietyillä julkisilla sosiaali- ja terveystalv palvelumarkkinoilla kasvaa, voidaan joutua muutamien suurten yritysten hallitsemaan oligopoliseen markkinatilanteeseen.³³⁰

³²⁵ Equity and Excellence: Liberating the NHS 2010.

³²⁶ HE 20/2009 vp: 18. Ks. myös HE 74/2003 vp; HE 16/2018 vp.

³²⁷ Prop. 2008/09:29: 90.

³²⁸ Kuntaliitto 2017a.

³²⁹ Tilastokeskus 2019a.

³³⁰ HE 47/2017 vp: 109. Ks. Lith 2013: 5, 74–75.

Suomen hallituksen esityksistä HE 20/2009 vp ja HE 108/2016 vp sekä Ruotsin hallituksen esityksestä Prop. 2008/09:29 on löydettävissä perusteluja sille, miksi kunnalliset sosiaali- ja terveystalvelujen markkinat eivät täytä yhtä keskeisintä valinnanvapauden toteutumisen edellytystä. Kunnallisilla sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla pitää olla useita sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajia, jotta valinnanmahdollisuuksien edistämistä korostaville järjestelmille asetetut tavoitteet – palvelutuotannon monipuolisuus, joustavuus ja tehokkuus – voidaan saavuttaa.³³¹

Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan uutta lakia tarvitaan, koska vain harva kunta on käyttänyt lainsäädännön suoma mahdollisuutta hankkia palvelusetelillä palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta.³³² Hallituksen esityksessä esimerkiksi todetaan, että ”[p]alvelusetelillä järjestettyjen palvelujen määrä on vielä vähäinen kuntien itse tuottamiin ja ostopalveluina järjestämiin palveluihin verrattuna eikä palveluseteli ole sisältynyt merkittävänä osana kuntien palvelustrategioihin”. Palvelusetelilainsäädännöllä halutaan selkeyttää olemassa olevaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä, jotta palvelusetelien käyttö kunnissa yleistyisi. Ruotsissa valinnanvapauslainsäädännöllä taas halutaan helpottaa ja kannustaa paikallishallintoa (kuntia ja maakäräjiä) käyttämään mahdollisuutta lisätä asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia.³³³ Molempien maiden perustelut viittaavat siihen, että valtion näkökulmasta kuntien toiminta ei ole johtanut hallituksen toivomaan suuntaan. Kunnat eivät ole avanneet riittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumarkkinoita yksityisille palveluntuottajille. Tätä voi selittää sillä, että Suomen kuntalaki ja Ruotsin kuntalaki antavat kunnille lähtökohtaisesti laajan harkintavallan sen suhteen, miten ne järjestävät asukkailleen sosiaali- ja terveystalvelut. Tuottavatko ne palvelut itse, hankkivatko ne palvelut julkisen kilpailutuksen kautta vai käyttävätkö ne palvelusetelitä (Suomessa) tai valinnanvapauslakia (Ruotsi).

Vuoden 2017 alusta Ruotsissa ja Suomessa tulivat voimaan uudet hankintalait. Hankintalaki pyrkii edelleen tehostamaan julkisten varojen käyttöä, edistämään laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvaamaan yrityksille ja muille yhteisöille tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluja julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.³³⁴ Suomessa hankintalain valmistelun tueksi tehty selvitys ”PK-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa” (2014) osoitti, että pk-yritykset olivat osallistuneet varsin laajasti julkisten hankintojen kilpailutuksiin, ja mikro- ja pienyritykset³³⁵ olivat myös menestyneet hyvin tarjouskilpailuissa

³³¹ Jonsson & Virtanen 2013a: 1991.

³³² Kansanterveyslaki (66/1972) 3 luku 20 §; Vammaispalvelulaki 8 d §; Sosiaalihuoltolaki (710/2982) 3a luku 29 a § – 29 g §; STVOL 1 luku 4 §.

³³³ Prop. 2008/09:29: 18.

³³⁴ Hankintalaki 2.1 §.

³³⁵ Tutkimuksessa mikroyrityksillä tarkoitetaan alle 10 työntekijän yrityksiä ja pienyrityksillä 10–49 työntekijän yrityksiä.

vuosina 2011–2013. Tästä huolimatta selvitykseen vastanneista sosiaali- ja terveysalan yrityksistä runsaalla 95 prosentilla oli ollut erilaisia ongelmia julkisiin kilpailutuksiin osallistumisessa³³⁶, ja joka toisen yrityksen kohdalla ongelmat olivat estäneet tarjouskilpailuihin osallistumisen³³⁷. Tämä saattaa kertoa siitä, että vaikka yrityksillä olisi mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuihin tekemällä tarjousyhteistyötä muiden yritysten kanssa, kilpailulainsäädännön tulkinnanvaraisuuden ja monipolvisuuden takia ne kuitenkin välttävät yhteistyötä. Tarjousyhteistyön välttäminen on epävarmoille yrityksille keino minimoida mahdolliseen tarjouskartelliin osallistumisesta aiheutuvat taloudelliset ja oikeudelliset riskit.³³⁸ Suuren pk-yrittäjäjoukon osallistumattomuus tarjouskilpailuihin merkitsee kuitenkin sitä, ettei julkinen valta pysty hyödyntämään optimaalisesti tarjolla olevia resursseja.³³⁹ Julkiselta vallalta jää saavuttamatta lisääntyneen markkinakilpailun tuottamia etuja. Kun markkinoilla keskeisessä asemassa oleville toimijoille ei löydy riittävästi haastajia, kilpailuttaminen ei tuota toivottuja säästöjä. Liian vähäinen kilpailu ei myöskään välttämättä kannusta yrityksiä aktiivisesti kehittämään toimintaansa ja tätä kautta luomaan uusia kustannustehokkaampia ja asiakkaiden erilaisia tarpeita paremmin vastaavia toimintatapoja.

Kysymys on myös siitä, että Suomessa hankintalain soveltamisen piiriin kuuluvien palvelujen hankinnoista aiheutuu kunnille varsin suuria hallinnollisia kustannuksia. Esimerkiksi Sami Tiirikainen ym. (2010) laskivat vuoden 2008 HILMA-ilmoitusjärjestelmään ilmoitettujen kansalliset kynnsarvot ylittävien palveluhankintojen määrän (5 117) perusteella, että palveluhankinnat aiheuttivat 14,6 miljoonan euron hallinnolliset kustannukset hankintayksiköille. Hallinnolliset kustannukset palveluhankintaa kohti olivat 2 847 euroa. Hankintojen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset kuitenkin vähentävät palvelujen tuottamiseen käytettävissä olevia määrärahoja ja vaikuttavat näin myös tarjottujen palvelujen määrään eli palvelujen saatavuuteen.

Neimalan ja Saarikedon (2014) mukaan pk-yritysten näkemykset ja kokemukset kertovat siitä, että hankintalailla pystytään avaamaan kunnallisia palvelumarkkinoita yksityisille palveluntuottajille. Epätäydellisen kilpailun näkökulmasta hankintalaikiin ja sen täytäntöönpanoon voi katsoa liittyvän tekijöitä, jotka eivät edistä pk-yritysten mahdollisuutta päästä julkisten hankintojen kautta sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoille. Sen sijaan asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia edistävät järjestelmät voidaan mieltää vaihtoehtoisiksi järjestelmiksi, joiden kautta pk-yritysten mahdollisuuksia päästä julkisille sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoille voidaan edistää.³⁴⁰

³³⁶ Ks. myös Junnila & Whellams 2016a.

³³⁷ Neimala & Saariketo 2014: 33, 39, 60–63

³³⁸ Määttä & Turtiainen 2014: 6–7.

³³⁹ Neimala & Saariketo 2014: 60–63.

³⁴⁰ HE 20/2009 vp; Prop. 2008/09:29.

3.1.1 Hankintamenettelyt

Suomen hankintalain 11 ja 12 luvuissa säädetään lain piiriin kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintoja koskevista menettelyistä. Lain 11 luvun 99 §:n mukaan sen lisäksi, mitä I ja IV osassa säädetään hankintasopimuksista, tavara- ja palveluhankintoihin, suunnittelukilpailuihin sekä rakennusurakoihin, jotka ovat arvoltaan 26 §:ssä säädetty EU-kynnysarvot alittavia, mutta vähintään 25.1 §:n 1 ja 2 kohdassa säädettyjen kansallisten kynnysarvojen suuruisia, sovelletaan luvun säännöksiä. Jos hankintayksikkö päättää hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta kansallisen kynnysarvon ylittäviä (400 000 euroa), mutta EU-kynnysarvon alittavia (207 000 euroa), liitteen E 1–4 kohdassa tarkoitettuja, sosiaali- ja terveyspalveluja, sen on kilpailutettava hankintansa hankintalain mukaisesti.³⁴¹ Ns. pienhankinnat, jotka jäävät edellä mainittujen kynnysarvojen alle, hankintayksikkö voi hankkia joko omien ohjeistuksien ja toimintatapojen mukaan kevyemmällä kilpailutusmenettelyllä, jossain tapauksissa suorahankintana.³⁴²

Hankintalaki ei kansallisten hankintojen osalta määrittele hankinnoissa käytettävää hankintamenettelyä, vaan ainoastaan periaatteet, joita menettelyssä on noudatettava.³⁴³ Hankintalaki on ensisijaisesti menettelytapaa ja kilpailuttamistekniikkaa sääntelevä laki.³⁴⁴ Tämän seurauksena hankintayksikölle jää laaja hankintavalta sen suhteen, millaisella menettelyllä se kilpailuttaa hankinnan. Käytännössä EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen hankintamenettelyt toimivat kuitenkin pohjana myös kansallisten hankintojen hankintamenettelyille. Tämä johtuu siitä, että niissä on kuvattu lain tasoisissa säännöksissä, millaisella menettelyllä hankintayksikkö voi tehdä hankinnan siten, että hankintoja koskevat periaatteet tulevat huomioiduksi.³⁴⁵

EU-kynnysarvon ylittävien palvelujen hankinnassa hankintayksikön on käytettävä hankintalain 5 luvussa mainittua hankintamenettelyä.³⁴⁶ Hankintalain erilaiset määräajat esimerkiksi tarjousten ja osallistumishakemusten jättämisen osalta (HankL 56 §) lisäävät kuitenkin hankintaprosessiin kuluva aikaa, mikä vaikuttaa hankintamenettelystä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.³⁴⁷ Esimerkiksi avoimessa menettelyssä tarjoajilla on vähintään 35 päivää aikaa jättää tarjouksensa. Rajoitetussa menettelyssä ehdokkailla on vähintään 30 päivää aikaa jättää osallistumishakemuksensa ja vähintään 30 päivää aikaa jättää tarjouksensa. Esimerkiksi avoimessa

³⁴¹ Hankintalain 4 luku 25.1 § 3 kohta, 26.1 § 2 kohta. Ruotsissa kunnan on kilpailutettava liitteessä 2 mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinta julkisia hankintoja koskevan lain mukaisesti, jos liitteessä mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinta on vähintään 750 000 euroa (LOU 1 luku 4.2 §, 5 luku 1 §; EUVL 2014a 4 artikla).

³⁴² HE 108/2016 vp: 57.

³⁴³ Hankintalaki 12 luku 109.1 §.

³⁴⁴ HE 108/2016 vp: 56.

³⁴⁵ Määttä & Voutilainen 2017: 178.

³⁴⁶ HE 108/2016 vp: 210.

³⁴⁷ Ks. Määttä & Voutilainen 2017: 174–175.

ja rajoitetussa menettelyssä sekä neuvottelumenettelyssä tarjousten jättöaikoja voidaan nopeuttaa viidellä päivällä, jos tarjous on jätettävä sähköisessä muodossa (HankL 56.3 §).

Hankintayksiköt voivat käyttää myös dynaamista hankintajärjestelmää, joka on täysin sähköinen hankintamenettely. Siihen voivat kaikki kiinnostuneet toimittajat pyytää saada osallistua koko menettelyn keston ajan, ja hankintayksikön on hyväksyttävä kaikki soveltuvuudelle asetetut vaatimukset täyttävät ehdokkaat (HankL 49 § ja 51 §.) Tältä osin dynaaminen hankintajärjestelmä on rinnastettavissa asiakkaiden valinnanmahdollisuutta edistäviin järjestelmiin.

Dynaaminen hankintajärjestelmä on keino, jolla hankintayksikkö voi pienentää kilpailutuksesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia.³⁴⁸ Tämä perustuu siihen, että dynaamisessa hankintajärjestelmässä odotusaika eli aika, jolloin sopimus voidaan aikaisintaan päätöksen jälkeen tehdä, on neljä päivää lyhyempi kuin muissa menettelyissä (pl. puitejärjestely, suora hankinta).³⁴⁹ Dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksymistä koskevaan hankintayksikön ratkaisuun ei saa myöskään hakea valittamalla muutosta, ellei markkinaoikeus myönnä asiassa valituslupaa (HankL 146.3 §). Myös tämä nopeuttaa hankintaprosessin kulkua. Lisäksi hankintalain 86 §:n mukaan ehdokkaiden tai tarjoajien pitää käyttää sähköisessä muodossa olevaa vakiolomaketta, jolla ne osoittavat alustavasti täyttävänsä vaaditut soveltuvuutta koskevat vaatimukset (yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja). Tämä taas vähentää aikaa ja vaivaa, joka hankintayksiköiltä kuluu ehdokkailta ja tarjoajilta saatujen asiakirjojen läpikäymiseen ja vertailemiseen.

Suomessa tietotekniikkaa hyödynnetään varsin kattavasti myös pienemmissä yrityksissä³⁵⁰, ja esimerkiksi Suomen Yrittäjien jäsenyrityksilleen tekemän kyselyn mukaan kaksi kolmasosaa vastanneista ei katsonut tarvitsevänsä lainkaan tai ainoastaan vähän tukea tietotekniikan käytössä.³⁵¹ Valmiudet dynaamisen hankintajärjestelmän käytölle yrityskentällä ovat siten varsin hyvät. Sähköisen asioinnin kustannukset (ml. aikakustannukset) ovat lähtökohtaisesti myös pienemmät verrattuna paperiasiointiin.³⁵² Tämän seurauksena tarjouskilpailuihin osallistumisen hallinnolliset kustannukset vähenevät, millä voi katsoa olevan merkitystä etenkin pienemmille yrityksille.

Yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia koskevan selvityksen tulokset viittaavat siihen, että yrityskoolla on jonkin verran merkitystä tarjouskilpailuihin osallistumisen vaatimaan ajankäyttöön. Suuremmissa yrityksissä

³⁴⁸ Ks. hankintamenettelyn aiheuttamista transaktiokustannuksista esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriö 2012: 11.

³⁴⁹ Hankintalaki 129.2 § ja 130.1 § 3 kohta.

³⁵⁰ Tilastokeskus 2017b.

³⁵¹ Valtiovarainministeriö 2018: 175.

³⁵² Valtiovarainministeriö 2018: 179.

käytettiin keskimäärin merkittävästi vähemmän kokonaisaikaa yhden tarjouksen jättämiseen tarjouskilpailussa (9 t), kun taas pienissä yrityksissä (27 t) ja keskisuurissa yrityksissä (32 t) keskimääräinen kokonaisaika oli huomattavasti suurempi.³⁵³ Tulosta voi selittää mittakaavaedulla (*economies of scale*) eli sillä, että koska suuret yritykset tekevät enemmän tarjouksia kuin pienyritykset, ne ovat harjaantuneempia tekemään tarjouksia ja tämän lisäksi niille on muodostunut tarjousten laadintaan käytäntöjä. Molemmat seikat nopeuttavat tarjousten laadintaa. Tämän seurauksena myös hallinnolliset kustannukset tarjousta kohti ovat huomattavasti pienemmät suurissa yrityksissä kuin pk-yrityksissä.³⁵⁴ Tarjousten tekoon liittyvien hallinnollisten kustannusten suuruus saattaa ehkäistä potentiaalisia pienyrityksiä osallistumasta tarjouskilpailuihin³⁵⁵.

Hankintaprosessin eri vaiheita koskevat määräajat taas johtavat siihen, ettei sen kautta voida joustavasti ja nopeasti vastata palvelujen kysyntään ja tarjontaan toisin kuin valinnanmahdollisuuksia edistävillä järjestelmillä. Lisäksi hankintalailla tehty hankinta on kertaluontoinen. Jos tarjousaika tai ehdokkaaksi ilmoittautumisaika on umpeutunut, joutuvat yksityiset palveluntuottajat ja etenkin uudet markkinoille tulleet palveluntuottajat odottamaan seuraavaa hankintayksikön järjestämää kilpailutusta.³⁵⁶ Sen sijaan asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä palveluntuottajaksi hakeutumiselle ei ole asetettu määräaikaa, vaan palveluntuottajia koskevat tarjouspyynnöt/sääntökirjat³⁵⁷ ovat voimassa toistaiseksi.³⁵⁸

Hankintalaki voi myös jossain määrin hidastaa tarjouskilpailussa menestyneen voittajan tai menestyneiden voittajien nopeaa pääsyä markkinoille. Kansallisen kynnysarvon ylittävissä liitteen E 1–4 kohdan sosiaali- ja terveystaloustieteelliset perustelut

- terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin ja niihin liittyviin palveluihin kuten vangitsemiseen tai yhteiskuntaan sopeuttamiseen liittyviin palveluihin, kotiapulaisten hankintapalveluihin, sairaanhoitohenkilöstön hankintapalveluihin, hoitohenkilöstön hankintapalveluihin, terveystaloustieteelliset perustelut ja sosiaalitoimen palveluihin, yhteiskunnallisten järjestöjen palveluihin ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskeviin neuvontapalveluihin sekä kotiapupalveluihin ja kotipalveluihin ja

³⁵³ Tiirikainen ym. 2010: 39.

³⁵⁴ Tiirikainen ym. 2010: 39.

³⁵⁵ Ks. esim. Jääskeläinen & Tukiainen 2019.

³⁵⁶ Ks. esim. Sosiaali- ja terveysministeriö 2012: 19.

³⁵⁷ Sääntökirja on asiakirja, jossa kunta määrittää tarkemmin muun muassa palvelusetelilain 5 §:ssä säädettyistä palveluntuottajia koskevista hyväksymiskriteereistä (Melin ym. 2012: 18).

³⁵⁸ Suomen osalta sääntökirjoja koskevat havainnot esim. Eksote 2017; Espoo 2016c; Helsinki 2017b; Turku 2017a. Ruotsissa valinnanvapauslaki 3 luku 2 §. Ks. myös Prop. 2008/09:29: 68.

- sosiaalialan, koulutuksen, terveydenhuollon ja kulttuurin hallintopalveluihin liittyviin palveluihin kuten sosiaalialan hallinnollisiin palveluihin ja sosiaaliturvapalveluihin³⁵⁹,

voidaan hankintasopimus tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluttua siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai hänen katsotaan saaneen päätöksen ja valitusosoituksen tiedoksi (HankL 129.1 §). Odotusaikaa ei kuitenkaan tarvitse noudattaa puitejärjestelyssä, suorahankinnassa, dynaamisen hankinnan sisällä tehtävässä hankinnassa eikä silloin, jos sopimus tehdään ainoan hyväksyttävän tarjouksen tehneen tarjoajan kanssa eikä tarjouskilpailussa ole jäljellä muita tarjoajia tai ehdokkaita (HankL 130 §). Lisäksi koska muilla tarjoajilla on oikeus valittaa markkinaoikeudelle hankintayksikön päätöksestä tai hankintayksikön tekemästä muusta hankintamenettelyssä tekemästä ratkaisusta (HankL 146 §), ei hankintayksikkö yleensä allekirjoita hankintasopimusta tarjouksen voittaneen yrityksen kanssa ennen markkinaoikeuden päätöstä.³⁶⁰

Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä hyväksytty palveluntuottaja voi sen sijaan heti hyväksytyksi tulemisensa jälkeen tarjota palvelujaan. Lisäksi koska valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät hakijat hyväksytään, ei palveluntuottajien välille synny hyväksymismenettelyssä kilpailuasetelmaa. Tämän pitäisi taas vaikuttaa siihen, ettei hakijoilla ole tarvetta valittaa hallinto-oikeuteen kunnan palvelusetelituottajia koskevista hyväksymispäätöksistä. Oikeuskäytäntöjä koskevat tutkimustulokset osoittivatkin, että kunnan palvelusetelituottajien hyväksymistä koskevista päätöksistä on valitettu hyvin harvoin tuomioistuimiin vuosina 2009–2019.³⁶¹

Esimerkiksi Helsingin HAO 7.9.2016 16/0667/2 päätös koski suun terveydenhuollon palvelusetelituottajaksi hakemista vuodelle 2015. Valittajan hakemusta ei ollut hyväksytty, koska hän oli ohjannut palvelusetelipotilaita ajalla 26.6.–17.10.2014 yhtiössä sellaisille hammaslääkäreille, joita Helsingin kaupunki ei ollut hyväksynyt palvelusetelituottajaksi. Valittaja ei ollut myöskään täyttänyt palvelusetelituottajilta vaadittavaa kohdan A8 hyväksymiskriteeriä. Hallinto-oikeus katsoi, ettei johtavan ylihammaslääkärin päätös ollut syntynyt virheellisessä järjes-

³⁵⁹ EUVL 2014a; Komission asetus (EY) N:o 213/2008. Hankintalain liitteessä E 3–4 kohdassa mainitut pakollisen sosiaaliturvan palvelut ja sosiaalietuuspalvelut ovat Kelan maksamia etuuksia kuten lapsilisä, äitiyspäivärahoja, työttömyysturvaetuuksia ja sairauspäivärahoja. Ne eivät ole palveluja vaan tulonsiirtoja, eivätkä siten kuulu hankintalain piiriin.

³⁶⁰ Esim. MAO 579/17 20.9.2017; MAO 602/17 9.10.2017; MAO 630/17 18.10.2017.

³⁶¹ Käyty läpi Finlex- ja Edilex -tietokannoista hallinto-oikeuksien, korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisut vuosilta 2009–2019 (18.4.2019). Lisäksi käyty läpi Edilex-tietokannasta haulla ”palveluseteli” kaikki tietokannassa olevat aineistot. Osumia oli yhteensä 451.

tyksessä eikä sitä ollut pidettävä suhteellisuusperiaatteen vastaisena valituksessa esitetyillä perusteilla. Sosiaali- ja terveyslautakunta oli voinut hylätä valittajan oikaisuvaatimuksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden 21.6.2018 KHO 2018:91 koski Maaseutuviraston avoimella menettelyllä puitejärjestelynä toteutettavaa Neuvo 2020 – Maatilojen neuvontajärjestelmän neuvontapalveluja koskevaa hankintaa ajalle 1.1.2015–31.12.2020. Hankintaa koskevan tarjouspyynnön mukaan puitejärjestelyyn valitaan tarjouskilpailun perusteella kaikki neuvojat, jotka täyttävät tarjouspyynnössä ja sen liitteissä edellytetyt kelpoisuusehdot ja vähimmäisvaatimukset. Maaseutuvirasto oli sulkenut valittajan A sisältökokonaisuutta ”Tuotantoeläimet, terveydenhuoltosuunnitelmat” koskevan tarjouksen tarjouspyyntöä vastaamattomana tarjouskilpailusta, koska A ei ollut täyttänyt tarjouspyynnön liitteenä olleen lomakkeen kaikkia kohtia. A valitti asiasta markkinaoikeuteen. Markkinaoikeuden MAO 7.9.2015 607/15 mukaan kyse ei ollut lupajärjestelmästä, vaan julkisesta hankinnasta. Markkinaoikeus tutki valituksen ja hylkäsi sen, koska katsoi, ettei A:n tarjous ollut mainituilta osin tarjouspyynnön mukainen.

Valittaja valitti markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ensisijaisesti sillä perusteella, ettei Maaseutuviraston neuvontapalvelua koskevassa järjestelyssä ollut kysymys julkisesta hankinnasta vaan lupajärjestelmästä. Korkein hallinto-oikeus teki ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle³⁶², jonka antaman tuomion³⁶³ mukaan Maaseutuviraston toteuttamassa neuvontapalveluja koskevassa järjestelyssä ei ole kysymys hankintalaissa tarkoitettusta julkisesta hankinnasta. Tuomion seurauksena korkein hallinto-oikeus kumosi Markkinaoikeuden päätöksen, koska Markkinaoikeuden olisi pitänyt jättää valittajan valitus tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus kumosi myös Maaseutuviraston päätöksen ja palautti valituksenalaisen asian Maaseutuvirastolle uudelleen käsiteltäväksi, koska Maaseutuvirasto oli perustellut valittajan tarjouksen poissulkemista yksinomaan hankintalakiin tukeutuen.³⁶⁴

Hankintalaki ei mahdollista kunnalle tuotantoreservin luomista lukuun ottamatta puitejärjestelyä. Tuotantoreservillä tarkoitetaan käytettävissä olevia palveluja tarjoavia henkilöitä tai vapaita asiakaspaikkoja, joilla voidaan tasata ruuhkahuippuja, vastata ennakoimattomiin palvelutarpeisiin tai lyhentää hoitojonoja. Vaikka puitejärjestely mahdollistaa sen, ettei kunnan tarvitse heti hankintasopimuksen laatimisen jälkeen ostaa palveluja toimittajilta, sitoutuu hankintayksikkö kuitenkin ostamaan tietyn määrän palveluja tietyllä hinnalla seuraavan neljän vuoden aikana (HankL 42 §). Puitejärjestelyllä kunta varautuu todennäköisiin hankintoihin.³⁶⁵ Tämä aiheuttaa

³⁶² KHO: 2016:209 22.12.2016.

³⁶³ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-9/17, Tirkkonen (2018/C 142/16).

³⁶⁴ KHO: 2018:91 21.6.2018.

³⁶⁵ Parikka & Pökkylä 2011: 8.

kunnalle hallinnollisia kustannuksia, koska kunnan pitää joka vuosi varata määrärahoja puitesopimuksessa sovittujen palvelujen ostoon, vaikka ne eivät kyseisenä vuonna ostaisi palveluja lainkaan. Tällöin osa sosiaali- ja terveystalouden tuottamiseen budjetoiduista määrärahoista on ns. korvamerkittyjä. Puitejärjestelyssä mukana olevalle palveluntuottajalle tarjouskilpailun voittaminen ei välttämättä takaa heti asiakkaita ja säännöllistä tulovirtaa, minkä seurauksena palveluntuottajan resurssit saattavat olla vajaakäytössä. Tämä johtuu siitä, että palveluntuottajan on vaurauduttava siihen, että jos kunta haluaa käyttää ostamaansa palvelua, palveluntuottajan on kyettävä se myös tarjoamaan.³⁶⁶ Vaikka palveluntuottajalla olisi vapaita asiakaspaikkoja, tosiasiasa ne eivät ole käytettävissä. Nämä tekijät voivat heikentää erityisesti pienempien yritysten halukkuutta osallistua puitejärjestelyihin. Pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin koskevan kyselytutkimuksen mukaan puitejärjestelyihin osallistuminen lisääntyikin yrityskoon kasvaessa. Mikroyrityksistä puitejärjestelyihin oli osallistunut vastaajista noin 34 prosenttia, pienyrityksistä 50 prosenttia ja keskisuurista yrityksistä 61 prosenttia.³⁶⁷

Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä hyväksytyt palveluntuottajat muodostavat automaattisesti tuotantoreservin mutta siten, ettei kunta takaa hyväksytyille palveluntuottajille tiettyä määrää asiakkaita eikä sitoudu ostamaan tiettyä määrää palveluja. Esimerkiksi Suomen palvelusetelilaissa korostetaan nimenomaan, että kunnan sijasta palvelun tuottamista koskevan sopimuksen palvelusetelituottajan kanssa solmii asiakas.³⁶⁸ Tämä mahdollistaa kunnan käytettävissä olevien resurssien tehokkaamman allokoinnin, koska kunta korvaa palvelusetelituottajille vain palvelun tuottamisesta aiheutuvat todelliset kustannukset ennalta määrättyyn summaan asti tuotantoreservin ylläpidon sijasta. Kunnalle on tärkeää saada kilpailun synnyttämiseksi mahdollisimman paljon hyväksyttyjä palvelusetelituottajia, mutta tämä aiheuttaa kustannuksia hyväksytyille palveluntuottajille. Tämä johtuu siitä, että jos palveluntuottajaksi hyväksyminen edellyttää palveluntuottajan tekevän suuria investointeja, ei vasta-aloitaneilla pienyrityksillä ja erityisesti mikroyrityksillä välttämättä ole riittävää taloudellista puskuria turvaamaan asiakaskadosta aiheutuneita menetyksiä. Jos kunta ei sisäistä aiheuttamiaan ulkoisvaikutuksia, saatetaan joutua tilanteeseen, että alueella on liikaa hyväksyttyjä palvelusetelituottajia suhteessa asiakaskuntaan. Tämä taas johtaa yleensä konkurssiin ja toiminnan lopettamiseen, mikä aiheuttaa järjestämisvastuussa olevalle kunnalle kustannuksia. Ne syntyvät siitä, että kunnan pitää järjestää valinnanvapausmarkkinoilta poistuvien palveluntuottajien asiakkaille korvaavat palvelut.³⁶⁹

³⁶⁶ Ks. esim. Sosiaali- ja terveystaloustieteiden ministeriö 2012: 18.

³⁶⁷ Neimala & Saariketo 2014: 40.

³⁶⁸ Palvelusetelilaki 6.1 §.

³⁶⁹ Ks. esim. Nordqvist ym. 2014.

Hankintamenettelyn valinta vaikuttaa suoraan myös siihen, millaiset mahdollisuudet vaatimukset täyttävillä pk-yrityksillä on päästä tekemään tarjouksensa. Esimerkiksi avoimessa menettelyssä hankintayksikkö päättää, keille soveliaiksi katsomilleen toimittajille se lähettää tarjouspyynnön (HankL 32 §). Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö taas voi pyytää tarjouksia vain viideltä ehdokkaalta (HankL 33.3 §). Sen sijaan asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä kaikki hakemuksensa lähettävät palveluntuottajat hyväksytään, jos he täyttävät asetetut hyväksymiskriteerit. Tämä on keino, jolla voidaan edistää monopolistista kilpailua markkinoilla ja ehkäistä oligopolimarkkinoiden syntymistä.

3.1.2 Pitkäaikaiset hoitojärjestelyt

Suorahankinta muodostaa poikkeuksen kilpailuttamisvelvoitteesta.³⁷⁰ Suorahankinta on hankintamenettely, jossa hankintayksikkö valitsee yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista.³⁷¹ Euroopan unionin tuomioistuimen ja kansallisessa oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti todettu, että kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamista koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Hankintayksiköllä on velvollisuus näyttää toteen, että olosuhteet, joiden johdosta suorahankintaa on perusteltu, ovat todella olemassa.³⁷² Hankintalain 40 ja 41 §:ssä on säädetty tyhjentävästi tilanteista, jolloin hankintayksikkö voi hankkia palveluja suorahankintana.³⁷³ Nämä edellytykset koskevat myös sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja, mutta hankintayksikkö voi hankkia sosiaali- ja terveyspalveluja suorahankintana yksittäisissä erityistilanteissa.³⁷⁴

Hankintalain 110 §:n mukaan hankintayksikkö voi hankkia sosiaali- ja terveyspalveluja suorahankintana, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi asiakkaan merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista. Tällaisilla tilanteilla tarkoitetaan esimerkiksi pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa

³⁷⁰ Ks. enemmän suorahankinnasta Parikka & Pöykkylä 2011.

³⁷¹ Hankintalaki 5 luku 40.1 §.

³⁷² Esim. EUT C-20/01 ja C-28/01 kohta 58, 10.4.2003; EUT C-250/07 kohdat 34–35, 4.6.2009; HE 108/2016 vp: 133; KHO 2010:20 7.4.2010; MAO 319/16 3.6.2016; MAO 525/16 14.9.2016; MAO 664/16 9.11.2016.

³⁷³ HE 108/2016 vp: 133.

³⁷⁴ Hankintalaki 12 luku 109.2 §.

aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan.³⁷⁵ Esimerkiksi tehostettu palveluasuminen³⁷⁶ tarkoittaa asiakkaille useinkin viimeistä tai toiseksi viimeistä hoitopaikkaa. Jos kunta on hankkinut palveluasumispaikan kilpailuttamalla palveluntuottajia, saattaa tämä johtaa siihen, että uudessa kilpailutuksessa palveluasumista tarjoava palveluntuottaja häviää kilpailutuksen. Tästä huolimatta on mahdollista, että hävinnyt palveluntuottaja saa jatkaa suorahankintana hankittujen palvelujen palveluntuottajana. Tämä johtuu siitä, että ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lain (980/2012, jatkossa vanhuspäätöslaki) 3 luvun 14. §:n mukaan kunnan on turvattava iäkkään henkilön pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyys, jollei järjestelyä ole aiheellista muuttaa hänen omasta toivomuksestaan, palvelutarpeen muutoksen takia tai muusta erityisen painavasta ja perustellusta syystä.

Yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan selvityksen mukaan asumiseen liittyvissä sosiaalipalveluissa yritystoiminta on keskittymässä nopeasti suuriin yrityksiin ja asemiaan ovat menettäneet kaikenkokoiset pk-yritykset.³⁷⁷ Tilastokeskuksen yritysten rakenne ja tilinpäätöstilaston tiedot vuosilta 2013–2016 osoittavat, että esimerkiksi ikääntyneiden asumispalveluja³⁷⁸ tuottaneiden yritysten määrä on vähentynyt kahdeksan prosenttia, mutta henkilöstömäärä on samanaikaisesti kasvanut 22 prosenttia ja liikevaihto 35 prosenttia.³⁷⁹ Yrityskoon kasvu viittaa siihen, että jatkossa pienyritysten on vaikeampi kilpailla suurten yritysten kanssa jo kertaalleen kilpailutetuista sosiaalihuollon asumispalvelumarkkinoista. Jos yritys on voittanut kilpailutuksen, saattaa tämä turvata yritykselle ainakin jossain muodossa asiakaskunnan säilymisen.³⁸⁰ Jos kunta sen sijaan järjestää tehostettua palveluasumista palvelusetelillä, pitkäaikaista hoitopaikkaa koskevan päätöksen tekee asiakas. Tämä luo pk-yrityksille paremmat mahdollisuudet kilpailla suurten yritysten kanssa sosiaalihuollon asumispalvelumarkkinoista.

Koska suorahankinta ei perustu kilpailuttamiseen, se ei myöskään edistä hankintalaille asetettua tavoitetta tehostaa julkisten varojen käyttöä.³⁸¹ Tämä johtuu siitä,

³⁷⁵ Hankintalaki 5 luku 40 §, 41 §; HE 50/2006 vp: 113.

³⁷⁶ Tehostetulla palveluasumisella tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 3 luvun 21 §:n mukaista asumispalvelua, jonka piirissä olevilla asiakkailla hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautista. Asumispalvelussa henkilökunta on paikalla ympärivuorokautisesti. Palvelu on määritelty avohuollolliseksi palveluksi.

³⁷⁷ Lith 2013: 74.

³⁷⁸ Tarkoitetaan sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluja, joiden piirissä olevien asiakkaiden hoidon ja huolenpidon tarve voi olla ympärivuorokautista ja asumispalveluja, joiden piirissä olevat asiakkaat tarvitsevat soveltuvan asunnon ohella hoitoa ja huolenpitoa, joka ei ole kuitenkaan ympärivuorokautista. Asumispalvelut, joiden piirissä olevat asiakkaat eivät tarvitse palveluja ympärivuorokautisesti, on määritelty tavalliseksi palveluasumiseksi.

³⁷⁹ Tilastokeskus 2017a.

³⁸⁰ Ks. Lith 2015a: 11.

³⁸¹ Esim. Määttä & Voutilainen 2017: 162–163.

että tarjouskilpailun kautta kunnalla on mahdollisuus saada selville hankinnan kohteelle markkinatilanteen mukainen optimaalinen hinta tai hinta-laatusuhde.³⁸² Suorahankinta sitä vastoin perustuu kunnan ja kunnan valitsemien toimittajien väliseen neuvotteluun, jolloin neuvotteluun kutsuttujen tarjoajien määrän mukaan voidaan puhua joko oligopoli-monopsonista tai kaksipuolisesta monopolista. Tilanteeseen liittyy kuitenkin riski siitä, että hankintayksikkö maksaa palvelusta kilpailutettua hintaa enemmän, koska valitut toimittajat pystyvät vaikuttamaan hintaan.³⁸³

Koska suorahankinnasta ei julkaista hankintailmoitusta, eivät kaikki potentiaaliset tarjoajat välttämättä saa tietoa hankintayksikön hankintatarpeesta.³⁸⁴ Menetteilyyn liittyy suuri vaara siitä, että se rikkoo hankintalain yleistä periaatetta kohdella tarjoajia syrjimättömästi.³⁸⁵ Suorahankinta ei välttämättä edistä pk-yritysten markkinoille pääsyä myöskään siksi, että ihmisillä on taipumus turvautua muuttumattomuusvinoumaan (*status quo bias*) tai käyttäytyä sopulimaisesti (*herd behavior*). Muuttumattomuusvinoumassa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus haluta tilanteen pysyvän suhteellisen samanlaisena tai ennallaan.³⁸⁶ Tämän seurauksena ihmiset suosivat nykyistä olotilaansa muiden vaihtoehtoisten olotilojen sijasta.³⁸⁷ Suorahankinnassa tämä voi ilmetä siten, että hankintayksikkö saattaa kutsua neuvotteluun yrityksiä, joiden toiminnasta sillä on aikaisempaa kokemusta.

Sopulikäyttäytymisessä on taas kysymys siitä, että valintoja tehdessään ihmisillä on taipumus havainnoida muiden ihmisten valintoja ja tehdä samoja valintoja kuin muut.³⁸⁸ Aikaisemmin valintansa tehneiden valinta lisää todennäköisyyttä, että valintansa myöhemmin tekevät valitsevat samoin. Tämän seurauksena hankintayksikkö saattaa kutsua neuvotteluun yrityksiä, joilla on referenssejä julkisista hankinnoista. Tämä perustuu siihen, että hankintalain 10 luvun 86.1 §:n mukaan hankintayksikkö voi vaatia, että ehdokas osoittaa riittävän kokemuksensa viittaamalla aiemmin toteutettuihin sopimuksiin. Sosiaalialan Työnantajien ja TEM:n kyselyyn vastanneista sosiaalipalveluntuottajista 46 prosenttia koki, että aiemmat referenssit/kokemukset tai yrityksen tunnettuus vaikuttaa ratkaisevasti tai melko paljon palveluntuottajan valintaan.³⁸⁹ Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä

³⁸² HE 108/2016 vp: 70.

³⁸³ Ks. esim. Jääskeläinen & Tukiainen 2019.

³⁸⁴ Määttä & Voutilainen 2017: 163.

³⁸⁵ EUT C-20/01 ja C-28/01 kohta 63, 10.4.2003; HE 50/2006 vp.

³⁸⁶ Samuelson & Zeckhauser 1988; Korobkin & Ulen 2000.

³⁸⁷ Korobkin 2003: 1228–1299.

³⁸⁸ Banerjee 1992: 798; Bikhchandarin ym. 1992: 994.

³⁸⁹ Lith 2013: 19.

suorahankintaan liittyviä ongelmia ei ole, koska palvelujen järjestämisestä valinnanmahdollisuuksia edistävillä järjestelmillä on ilmoitettava julkisesti³⁹⁰, kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät hakijat on hyväksyttävä palveluntuottajiksi³⁹¹, hyväksymiskriteerien on oltava syrjimättömiä³⁹² ja asiakas valitsee palveluntuottajan³⁹³.

Suorahankinnan ohella hankintayksikkö voi turvata asiakkaiden hoitojärjestelyjen pysyvyyden puitejärjestelyllä. Hallituksen esityksen HE 108/2016 vp mukaan käyttökelpoinen hankintamenetelmä pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa voisi olla puitejärjestely. Hankintalain 5 luvun 42.4 §:n mukaan hankintayksikkö voi hankinnan kohteen sitä perustellusti edellyttäessä poikkeuksellisesti tehdä hankintasopimuksen kestoltaan pidemmäksi kuin enintään neljäksi vuodeksi. Esimerkiksi markkinaoikeus on eräässä vanhusten tehostettua palveluasumista ja vaativaa palveluasumista koskevassa päätöksessä hyväksynyt hankintakauden pituudeksi yhdeksän vuotta.³⁹⁴ Käytännössä tämä merkitsee sitä, että suorahankinta ja puitejärjestelyt voivat sulkea markkinat tarjouskilpailun hävinneiltä ja uusilta tarjoajilta pitkäksikin aikaa toisin kuin asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä.

Hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp esitettiin myös, että puitejärjestelymenettelyn sijasta hankintayksikkö voisi luoda oman, asiakaslähtöisen hankintamenettelyn pitkäkestoisten sosiaali- ja terveystalvelujen hankintaan varten.³⁹⁵ Tällainen vaihtoehtoinen hankintamenettely saattaisi olla asiakkaan valinnanvapautta edistävissä järjestelmissä käytetty hyväksymismenettely.

3.1.3 Suuret hankintasopimukset

Hankintasopimusten osiin jakaminen

Hankintalain uudistuksen valmisteluun liittyvän selvityksen mukaan pienet ja mikroyritykset kokivat liian suuret hankintakokonaisuudet merkittävästi suuremmaksi ongelmaksi tarjouskilpailuissa kuin keskisuuret yritykset. Erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla toimivat vastaajat kokivat liian suuret hankintakokonaisuudet suuremmaksi ongelmaksi kuin vastaajat keskimäärin.³⁹⁶ Hankintasopimuksen suuri volyymi

³⁹⁰ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 20.2 §; Valinnanvapauslaki 3 luku 1 §.

³⁹¹ Palvelusetelilaki 5 §; Valinnanvapauslaki 8 luku 1 §.

³⁹² Palvelusetelilaki 5.2 §; Valinnanvapauslaki 1 luku 2 §.

³⁹³ Palvelusetelilaki 6.1 §; Valinnanvapauslaki 1 luku 1 §.

394 MAO 203/14 25.3.2014.

395 HE 108/2016 vp: 216.

³⁹⁶ Neimala & Saariketo 2014: 60.

voi estää pk-yrityksiä hakeutumasta markkinoille, koska niillä ei ole riittävästi resursseja tai kapasiteettia tarjota palveluja laajamittaisesti.³⁹⁷ Koska suurilla yrityksillä on paremmat resurssit tehdä esimerkiksi hankinnan edellyttämiä investointeja, voivat hankintayksiköiden hankintojen kokoa koskevat päätökset ylläpitää epätäydellistä kilpailua julkisilla sosiaali- ja terveystaloustieteelliset perustelut markkinoilla. Esimerkiksi Suomessa valtaosa sosiaalipalvelujen avopalveluja tuottavista yrityksistä on alle 10 henkilöä työllistäviä mikroyrityksiä. Näiden yritysten (2 424 kpl) osuus kaikista sosiaalipalvelujen avopalveluja tuottavista yrityksistä oli 86 prosenttia vuonna 2017. Yli 50 henkilöä työllistävien yritysten (15 kpl) osuus oli vastaavasti vain puoli prosenttia.³⁹⁸

Hankintasopimusten suureen kokoon liittyvää epätäydellisen kilpailun ongelmaa on pyritty ratkaisemaan hankintalain 9 luvun 75.1 §:llä. Sen mukaan hankintayksiköt voivat jakaa julkiset hankintasopimukset osiin joko kilpailuttamalla hankinnat kokonaan pienempinä erinä tai jakamalla hankinnan osiin siten, että tarjoajat ja ehdokkaat voivat antaa osatarjouksia. Kysymys on kuitenkin suosituksenluonteisesta normista, joka ei oikeudellisesti velvoita hankintayksiköitä.³⁹⁹ Hankintayksiköt voivat jättää hankintasopimuksen jakamatta pienempiin osiin⁴⁰⁰, mutta päätös aiheuttaa niille hallinnollisia kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että niiden on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.⁴⁰¹

Jos hankintayksikkö jakaa hankintasopimuksen osiin, aiheutuu myös siitä hallinnollisia kustannuksia. Tämä perustuu siihen, että perusteiden määrittäminen vaatii aikaa ja työtä. Esimerkiksi jos hankintayksikkö jakaa hankintasopimuksen osiin siten, että ehdokkaat ja tarjoajat voivat antaa osatarjouksia, hankintayksikkö joutuu määrittelemään eri osien tarjoajilta vaadittavat soveltuvuusstandardit, määrittelemään puolueettomat ja syrjimättömät perusteet, joita se soveltaa ratkaistessaan mihin osaan tarjoajan tarjous tulee valituksi, jos tarjoajan tarjous tulisi valituksi hankintailmoituksessa ilmoitettua enimmäismäärää useampaan osaan.⁴⁰² Tutkimus julkisista hankinnoista yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista ja hallinnollisesta taakasta (2010) osoitti, että hankintayksiköille hallinnolliselta taakaltaan raskain oli tarjouspyynnön laatimista koskeva tiedonantovelvoite. Se muodosti 34 prosenttia hankintayksiköiden hallinnollisesta taakasta. Tarjouspyyntöön liittyvistä tiedonantovelvoitteista suurimmat hallinnolliset kustannukset,

³⁹⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2012: 20; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015a: 29.

³⁹⁸ Tilastokeskus 2019a.

³⁹⁹ HE 108/2016 vp: 175; Määttä & Voutilainen 2017: 253.

⁴⁰⁰ EUVL 2014b.

⁴⁰¹ Hankintalaki 9 luku 75.1 §.

⁴⁰² Määttä & Voutilainen 2017: 254.

4,9 miljoonaa euroa, taas liittyvät hankinnan valinta- ja vertailuperusteiden määrittelyyn.⁴⁰³

Hankintayksiköt voivat kuitenkin välttyä hallinnollisilta kustannuksilta, koska esimerkiksi Suomessa hankintojen kansallista kynnysarvoa korotettiin uudessa hankintalaissa 400 000 euroon. Muutoksen myötä osa sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoista voidaan toteuttaa ns. pienhankintoina, jotka eivät kuulu hankintalain piiriin. Tämä mahdollistaa sen, että palvelusetelijärjestelmää voidaan käyttää vaihtoehtoisena hankintamenettelynä myös suurempia hankintoja tehtäessä. Tämä taas lisää pk-yritysten mahdollisuuksia päästä markkinoille ja lisää siten yrittäjyyttä, työllisyyttä ja tukee taloudellista kestävyyttä.

Tarjouskilpailuihin osallistuminen ryhmittymänä

Suurista hankintakokonaisuuksista aiheutuvaan epätäydellisen kilpailun ongelmaan on haettu ratkaisua myös sallimalla toimittajien osallistua tarjouskilpailuihin yhteistyötä tekemällä. Hankintalain 10 luvun 92.1 §:n mukaan toimittajat voivat tehdä tarjouksia tai ilmoittautua ehdokkaaksi ryhmittymänä tai käyttää muiden yksiköiden voimavaroja hankinnan toteuttamisessa. Ryhmittymänä tarjouskilpailuun osallistumisen katsotaan mahdollistavan myös pienten yritysten yhteisen pääsyn julkisille sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoille.⁴⁰⁴ Ryhmittymänä tarjouskilpailuihin osallistuminen ei kuitenkaan näytä pk-yrityksiä koskevan selvityksen tulosten mukaan houkuttelevalta tai tarkoituksenmukaiselta mahdollisuudelta pk-yrityksille. Lähes neljä viidesosaa (79 %) ryhmittymänä osallistumista koskevaan kysymykseen vastanneista pienistä ja keskisuurista sosiaali- ja terveysalan yrityksistä ei ollut osallistunut tarjouskilpailuun ryhmittymänä.⁴⁰⁵

Tätä voi selittää se, että ryhmittymän muodostamiseen tai muiden yksiköiden voimavarojen käyttöön liittyy epäsymmetrisen informaation ongelma. Tämä perustuu siihen, että ryhmittymässä jokainen yksittäinen jäsen on tavallaan ryhmittymänsä (päämies) agentti. Tämän seurauksena jokainen ryhmittymän jäsen muodostaa potentiaalisen riskin ryhmittymän muille jäsenille, koska jokaisen jäsenen toiminta vaikuttaa ryhmittymään. Esimerkiksi oikeuskäytännöissä on vakiintuneesti katsottu, että ryhmittymän valitus on tutkittavissa ainoastaan silloin, kun kaikki ryhmittymän jäsenet ovat valituksen takana.⁴⁰⁶ Riskinä on myös, että yksittäinen jäsen käyttäytyy opportunistisesti.

⁴⁰³ Tiirikainen ym. 2010: 10.

⁴⁰⁴ Määttä & Turtiainen 2014: 19–20; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015a: 218–219.

⁴⁰⁵ Neimala & Saariketo 2014: 45, 122.

⁴⁰⁶ Esim. MAO 193/12 23.5.2012; MAO 670/17 6.11.2017; MAO 66/18 5.2.2018; KHO 2018:1133 14.3.2018.

Hankintalain 10 luvun 92.2 §:n mukaan näyttövelvollisuus hankintayksikön esittämien vaatimusten täyttymisestä on ryhmittymällä.⁴⁰⁷ Käytännössä tämä edellyttää, että ryhmittymän on keskuudessaan varmistettava ennen tarjouskilpailuun osallistumista, että hankintayksikön hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitetut soveltuvuusvaatimukset täyttyvät ja ettei jäseniä koske hankintalain 10 luvun 80 §:n pakollinen poissulkemisperuste⁴⁰⁸. Tämä aiheuttaa sen, että jokaisen ryhmittymän toimittajan on osoitettava/näytettävä muille ryhmittymän jäsenille, että hän täyttää asetetut soveltuvuusvaatimukset. Tämä taas edellyttää, että jokaisen yksittäisen toimijan on hankittava soveltuvuusvaatimuksia ja poissulkemisperusteita koskevat asiakirjat. Kysymys on tavallaan ryhmittymän omavalvonnasta, jolla pyritään ehkäisemään sitä, ettei yksittäisen jäsenen toiminta aiheuta ulkoishaittoja ryhmittymän muille jäsenille. Omavalvonta aiheuttaa ryhmittymälle kuitenkin valvontakustannuksia.

Ryhmittymän muodostamiseen liittyy myös transaktiokustannuksia. Ryhmittymänä tarjouskilpailuun osallistuvilla aiheutuu sopimuskumppaneiden etsintään liittyvien kustannusten ohella kustannuksia myös ryhmittymää koskevan sopimuksen valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Transaktiokustannuksia aiheuttavat esimerkiksi neuvottelut siitä, miten hankintaa koskeva hinta muodostetaan, miten hankinnasta saatavat tulot jaetaan ryhmittymän sisällä ja miten ne käytännössä tuloutetaan ryhmittymän jäsenille. Ryhmittymältä voidaan vaatia myös tiettyä oikeudellista muotoa, kun hankintasopimusta tehdään, jolloin ryhmittymän on laadittava oikeudellista muotoaan koskeva sopimus.⁴⁰⁹ Tällöin ajatus siitä, että ryhmittymänä toimiminen voi edistää pienten yritysten tai yksittäisen palveluntuottajan pääsyä julkisesti rahoitetuille sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoille, voikin johtaa päinvastaiseen tulokseen. Ryhmittymään liittyvät suuret transaktiokustannukset eivät välttämättä kannusta pieniä toimijoita muodostamaan ryhmittymää, jotta ne pääsisivät osallistumaan tarjouskilpailuihin.

Ryhmittymänä toimiminen aiheuttaa etenkin ryhmittymää edustavalle henkilölle kustannuksia, mikä saattaa ehkäistä ryhmittymän muodostamista. Kysymys on siitä, että hankintalain 10 luvun 92.1 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa ryhmittymille sellaisia lisäehtoja, joita ei sovelleta yksittäisiin osallistujiin. Esimerkiksi hankintayksikkö voi vaatia, että ryhmittymän on nimettävä yhteinen edustaja tai johtava kumppani hankintamenettelyä varten tai ryhmittymän pitää antaa tietoja ryhmittymän muodostamisesta.⁴¹⁰ Ryhmittymän valitsema vastuullinen edustaja on yleensä

⁴⁰⁷ Ks. myös Määttä & Turtiainen 2014: 20; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015a: 220; HE 108/2016 vp: 200.

⁴⁰⁸ Hankintalaki 12 luku 114 §.

⁴⁰⁹ Hankintalaki 10 luku 92.1 §.

⁴¹⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2015a: 219; HE 108/2016 vp: 199.

se, joka tekee tarjouskilpailuun liittyviä hallinnollisia töitä. Hän esimerkiksi muotoilee tarjouksen ryhmittymän puolesta, hankkii vaadittavat asiakirjat ja toimittaa ryhmittymän tarjouksen. Lisäksi hän myös viimekädessä vastaa siitä, että ryhmittymä täyttää ryhmittymälle asetetut vaatimukset.⁴¹¹ Ryhmittymän edustajana hänen on esimerkiksi arvioitava, että jätetyssä yhteistarjouksessa on kysymys sallitusta tarjousyhteistyöstä.⁴¹² Nämä vaativat ryhmittymän edustajalta työtä ja aikaa. Tällöin mitä enemmän tarjouskilpailuun osallistumiseen liittyvät hallinnolliset työt vievät edustajan aikaa, sitä vähemmän hänelle jää aikaa varsinaiseen omaan liiketoimintaan.⁴¹³

Muiden yksiköiden (alihankkijoiden) voimavarojen hyödyntäminen

Hankintalain 10 luvun 92.2 §:n mukaan ryhmittymä, ehdokas tai tarjoaja voi käyttää hyväkseen myös muiden yksiköiden eli alihankkijoiden voimavaroja. Alihankkijoita käytettäessä ryhmittymä, ehdokas tai tarjoaja on suhteessa hankintayksikköön agentti, mutta suhteessa alihankkijaan päämies. Koska ehdokkaan, tarjoajan tai ryhmittymän on osoitettava hankintayksikölle, että ne täyttävät taloudellista ja rahoitussellista tilannetta, teknistä suoriutumiskykyä ja ammatillista pätevyyttä koskevat sekä muut vaatimukset, on myös alihankkijan täytettävä samat vaatimukset kuin päämiehen. Hankintayksikön on vaadittava ehdokasta, tarjoajaa tai ryhmittymää korvaamaan alihankkija, jos alihankkijaa koskee pakollinen poissulkemisperuste tai alihankkija ei täytä hankintalain 10 luvun 83 §:ssä tarkoitettuja soveltuvuusvaatimuksia. Hankintayksikkö voi myös edellyttää, että alihankkija korvataan, jos alihankkijaa koskee harkinnanvarainen poissulkemisperuste.⁴¹⁴ Alihankkijan mahdollinen opportunistinen käyttäytyminen aiheuttaa siten riskin ehdokkaalle, tarjoajalle tai ryhmittymälle. Lisäksi jos ehdokas, tarjoaja tai ryhmittymä joutuu korvaamaan alihankkijan, lisää tämä tarjouskilpailuun osallistumisen kustannuksia kuten etsintäkustannuksia ja sopimuksen laadintakustannuksia.

Näiden riskien ehkäiseminen edellyttää, että ehdokkaan, tarjoajan tai ryhmittymän on tarkistettava ennen ehdokkaaksi ilmoittautumista tai tarjouksensa lähettämistä, että myös alihankkija täyttää kaikki asetetut vaatimukset. Alihankkijan opportunistisen käyttäytymisen ehkäiseminen jo ennen tarjouksen lähettämistä tai ehdokkaaksi ilmoittautumista aiheuttaa ehdokkaalle, tarjoajalle tai ryhmittymälle valvontakustannuksia. Tämä aiheuttaa myös alihankkijalle kustannuksia, koska näyttövelvollisuus poissulkemiskriteerien poissaolosta ja asetettujen soveltuvuus-kriteerien

⁴¹¹ Ryhmittymän vastuullisen edustajan tehtävien voi katsoa vastaavan laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta koskevaan hallituksen esitykseen HE 52/2017 vp kirjattua ehdotusta palveluntuottajien mahdollisuudesta valita keskuudestaan vastuullinen edustaja, joka edustaa heitä viranomaisissa asioitaessa.

⁴¹² Mentula 2008: 570.

⁴¹³ HE 108/2016 vp: 17.

⁴¹⁴ Hankintalaki 10 luku 92.2 §, 92.3 §.

täyttämisestä on hänellä. Tämän seurauksena hän joutuu mahdollisesti hankkimaan erilaisia asiakirjoja, mikä vaatii aikaa ja työtä.

Hankintayksikkö voi myös edellyttää, että jos tarjoaja tai ehdokas käyttää alihankkijoiden voimavaroja taloudellista ja rahoituksellista tilannetta koskevien vaatimusten täyttämiseksi, ehdokas tai tarjoaja ja kyseiset alihankkijat ovat yhdessä vastuussa hankintasopimuksen toteuttamisesta.⁴¹⁵ Tämä taas aiheuttaa alihankkijoille potentiaalisen riskin päämiehensä opportunistisesta käyttäytymisestä, jonka ehkäiseminen edellyttäisi puolestaan alihankkijalta päämiehensä taloudellisen tilanteen valvontaa. Tämä myös aiheuttaa alihankkijalle transaktiokustannuksia. Transaktiokustannukset eivät taas välttämättä kannusta yksityisiä palveluntuottajia hakeutumaan markkinoille alihankkijan roolissa. Pk-yritysten osallistumista, kokemuksia ja näkemyksiä julkisista hankinnoista (2014) koskevan selvityksen mukaan alihankintaa käytettiin vähiten sosiaali- ja terveystaloudissa. Sosiaali- ja terveystaloudsyrityksistä vain 14 prosenttia ilmoitti toimineensa alihankkijoina.⁴¹⁶

Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan, jos palvelusetelituottaja käyttää alihankkijaa palvelujen toteuttamisessa, kunnan tulee hyväksyä myös alihankkija varmistuakseen palveluntuottajan palvelujen laadusta kaikilta osin.⁴¹⁷ Tarkasteltujen sääntökirjojen mukaan palvelusetelituottajaksi hakevan on toimitettava hakemuksensa yhteydessä häneltä itseltään vaaditut vastaavat selvitykset ja liitteet myös käyttämänsä alihankkijan osalta. Koska palvelusetelituottajaksi hakeva palveluntuottaja vastaa hakemuksen jättämisestä ja siihen liittyvistä hallinnollisista töistä, alihankkija voi keskittyä oman liiketoimintansa pyörittämiseen. Alihankkija on siten samanlaisessa asemassa kuin ryhmittymänä tarjouskilpailuun hakeva yksittäinen ryhmittymän jäsen hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa. Ryhmittymänä tai muiden yksiköiden voimavarojen käyttöön liittyvä opportunistisen käyttäytymisen riski liittyy siten myös asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistäviin järjestelmiin. Esimerkiksi Ruotsissa palveluntuottajat voivat hakea valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palvelujen tuottajaksi myös ryhmittymänä tai käyttää alihankkijoita. Suomessa yksityiset palveluntuottajat voivat käyttää palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvia palveluja tuottaessaan alihankkijoita, jos kunta ei ole erikseen kieltänyt alihankkijoiden käyttämistä. Sääntökirjojen mukaan palvelusetelituottaja vastaa tällöin alihankkijansa toiminnasta kuin omastaan.⁴¹⁸ Jos alihankkija käyttäytyy opportunistisesti, riskinä on, että palvelusetelituottaja menettää oikeutensa tarjota palveluja palvelu-

⁴¹⁵ Hankintalaki 10 luku 92 §.

⁴¹⁶ Neimala & Saariketo 2014: 43.

⁴¹⁷ HE 20/2009 vp: 25–26.

⁴¹⁸ Esim. Eksote 2017; Helsinki 2017c; Tampere 2017a; Turku 2017c. Ks. myös HE 16/2018 vp: 177.

setelillä. Alihankkijan käyttö muodostaa tällöin taloudellisen riskin palvelusetelituottajalle eikä kunnalle. Tämä ei välttämättä kannusta palvelusetelituottajia käyttämään alihankkijoita palvelusetelillä tuotettujen palvelujen tuottamisessa.

3.1.4 Tarjouskilpailun voittajan valintaperusteet

Hankintalain 12 luvun 115 §:ssä säädetään kokonaistaloudellisesti edullisimman sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen tarjouksen valinnasta. Hankintayksikön on mahdollista valita kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteeksi joko halvin hinta, kokonaiskustannuksiltaan edullisin ratkaisu tai paras hinta-laatusuhde.

Hankintalain 115.2 §:n mukaan, jos hankintayksikkö käyttää palveluhankinnassa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on perusteltava valintansa hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. Hallituksen esityksen HE 108/2016 vp mukaan perusteluvelvollisuudella halutaan esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen rohkasta hankintayksiköitä harkitsemaan laatunäkökohtien käyttämistä tarjousten arvioinnin perusteina. Tästä syystä hankintayksikön on kerrottava, miten laadulliset näkökohdat on otettu huomioon hankittavassa kokonaisuudessa.⁴¹⁹ Perusteluvelvollisuusvaatimuksella lainsäätäjät (valtio) aiheuttaa kustannuksia hankintayksiköille (kunnalle), koska tiedonantovelvollisuus lisää hankintayksikön kilpailutukseen käyttämää työtä ja aikaa. Perusteluvelvollisuus onkin pikemminkin miellettyä taloudelliseksi kannustimeksi (kepiksi), jotta hankintayksiköt valitsisivat tarjouskilpailun voittajan muun kuin halvimman hinnan perusteella.

Halvimman hinnan valintaperuste ei kuitenkaan takaa sitä, että tarjoaja, jonka tarjous on hinnaltaan halvin, tulee myös valituksi.⁴²⁰ Hankintalain 10 luvun 96.1 §:n mukaan, jos tarjous vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta, hankintayksikön on vaadittava tarjoajalta selvitys tarjoushinnan perusteista. Pykälän 2 momentin mukaan hankintayksikkö voi hylätä palvelun laatuun tai laajuuteen nähden poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen, jos tarjoajan antama selvitys ja muu toimitettu näyttö eivät tyydyttävästi selitä tarjottujen hintojen tai kustannusten alhaista tasoa. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että hylkäämisen tulee perustua nimenomaan siihen, ettei tarjoajan tarjoamalla hinnalla ole mahdollista toteuttaa hankintaa tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla. Hankintayksikkö voi perustaa arvionsa yleiseen markkinakokemukseen, markkinakartoitukseen ja muihin saatuihin tarjouksiin.⁴²¹ Toisaalta

⁴¹⁹ HE 108/2016 vp: 201.

⁴²⁰ Esim. MAO 912/15 21.12.2015.

⁴²¹ Esim. KHO: 2013:10 22.1.2013; MAO 151/14 10.3.2014; MAO 449/15 25.6.2015; MAO 912/15 21.12.2015; MAO 254/16 10.5.2016; MAO 33/17 27.1.2017.

muuta tarjouksia jonkin verran halvempi hinta ei myöskään tee tarjoushinnasta poikkeuksellisen alhaista.⁴²² Oikeuskäytännöissä on todettu, että tarjousten väliset hintaerot voivat johtua esimerkiksi yritysten välisistä tehokkuuseroista⁴²³, yritysten välisistä eroista teknisissä ratkaisuissa, tuotanto- ja toimituskapasiteetista, tuotantokapasiteetin käyttöasteesta tai katevaatimuksista sekä tarjoajan pyrkimyksestä vallata uusia markkinoita.⁴²⁴ Jos tarjoaja pystyy luotettavasti osoittamaan mahdollisuutensa toteuttaa hankinta, ei tarjoajan tarjouksen hylkäämistä voi oikeuttaa alihintaisena⁴²⁵. Viime kädessä tarjouksen hinnan arviointi perustuu tarjoajan esittämään näyttöön hinnan perusteista tai hintaan liittyvistä puutteista sekä hankintayksikön harkintavaltaan sen suhteen, arvioiko se tarjoushinnan toista tarjoushintaa alhaisemman hinnan merkitsevän mahdollista perustetta tarjouksen hylkäämiselle.⁴²⁶

Hankintalain mukaisissa kilpailuissa halvimman hinnan käyttäminen kilpailun voittajan valintaperusteena ei kuitenkaan välttämättä kannusta yrityksiä kehittämään palvelujensa sisältöä ja laatua vaan pikemminkin päinvastoin. Yrityksen ei kannata panostaa palvelujensa kehittämiseen, jos kehittäminen nostaa tuotantokustannuksia. Voittaakseen kilpailutuksen yritykset saattavat pikemminkin laskea palvelujensa hintaa tinkimällä laadusta ja luopumalla kehittämistyöstä.

Hinta-laatusuhteen arvioinnissa hankintayksikön on mahdollista käyttää ns. käänteistä kilpailutusta. Hankintayksikkö määrittelee hinnan tai kustannukset, jotka se on valmis maksamaan valitulle toimittajalle ja tarjouskilpailu käydään yksinomaan laatuun liittyvillä perusteilla.⁴²⁷ Käänteisessä kilpailutuksessa hankintayksikkö on hinnanasettaja ja tarjoajat hinnanottajia, jolloin hankintamarkkinoilla valitsee tarjouskilpailuun hyväksytyjen tarjoajien lukumäärän mukaan joko monopolistinen kilpailu-monopsoni tai oligopoli-monopsoni. Käänteinen kilpailutus on rinnastettavissa asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävien järjestelmien toimintatapaan. Ruotsissa kunnat ilmoittavat palvelua koskevassa tarjouspyyntöasiakirjassa⁴²⁸ asiakkaasta maksamansa korvauksen suuruuden ja Suomessa kunnat ilmoittavat palvelua koskevassa sääntökirjassa palvelun tuottamisesta palveluntuottajalle enintään korvattavan summan.⁴²⁹

⁴²² Esim. MAO 449/15 25.6.2015; MAO 33/17 27.1.2017.

⁴²³ KHO 2014:55 3.4.2014.

⁴²⁴ MAO 635/15 23.9.2015.

⁴²⁵ Esim. KHO 2013:10 22.1.2013; MAO 635/15 23.9.2015.

⁴²⁶ KHO 2014:55 3.4.2014; Määttä & Voutilainen 2017: 363. Ks. myös Parikka & Pökkylä 2010; Halonen 2015.

⁴²⁷ HE 108/2016 vp: 202.

⁴²⁸ Tarkoitetaan asiakirjaa, jossa kunta julkaisee palveluntuottajia koskevat hyväksymisen edellytykset.

⁴²⁹ Valinnanvapauslaki 4 luku 1 §; Palvelusetelilaki 5.1 § 5 kohta.

Käytännössä alimman hinnan valintaperusteen käytön perusteluvollisuus ja käänteinen kilpailuttaminen ovat keinoja, joilla pyritään vähentämään hinnan merkitystä palveluntuottajan valinnassa. Esimerkiksi Sosiaalialan Työnantajien ja TEM:n suorittamien kyselyjen mukaan noin 90 prosenttia kyselyyn vastanneista yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista katsoi, että hinta vaikuttaa ratkaisevasti tai melko paljon palveluntuottajan valintaan.⁴³⁰ Hintaan voi taas vaikuttaa se, kuinka paljon tarjoajilla on hinnoitteluvoimaa.⁴³¹

Suuremmilla yrityksillä hinnoitteluvoimaa voi katsoa olevan enemmän verrattuna pienyrityksiin. Tämä perustuu suurempien yritysten mittakaavaetuu suhteessa pienyrityksiin. Yrityksen tuotannon kasvaessa pitkällä aikavälillä keskimääräiset tuotantokustannukset supistuvat.⁴³² Tämän seurauksena suuryrityksillä on mahdollisuus tarjota palveluja alhaisemmilla hinnoilla verrattuna pienyrityksiin ja silti saavuttaa voittoa. Jos tarjouskilpailuissa hinnan merkitys valintaperusteena vähenee, saat-
taa tämä lisätä pk-yritysten kiinnostusta osallistua tarjouskilpailuihin ja tätä kautta edistää niiden mahdollisuutta voittaa tarjouskilpailuja.

Suuremmilla yrityksillä on usein myös enemmän taloudellisia resursseja käytettävissään kuin pienyrityksillä ja etenkin markkinoille vasta tulleilla pienyrityksillä. Tämä mahdollistaa sen, että suuret yritykset voivat tarjouskilpailun voittaakseen tarjota palvelua rajakustannuksiaan halvemmalla hinnalla. Näin ne voivat voittaa tarjouskilpailun, joka hyödyttää niitä taas tulevissa tarjouskilpailuissa. Esimerkiksi ne voivat esittää riittävän kokemuksensa viittaamalla aiemmin toteutettuihin sopimuksiin.⁴³³ Lisäksi jo ne voittavat esimerkiksi sosiaalihuollon asumispalvelujen tarjouskilpailun, voi vanhuspalvelulain 3 luvun 4.3 § taata voittaneelle yritykselle moneksi vuodeksi asiakkaita ilman tarjouskilpailutuksiin osallistumista.

Yritysten hinnoitteluvoimaan vaikuttaa kuitenkin markkinatilanne eli se, kuinka paljon palvelumarkkinoilla on hankintaa tarjoavia palveluntuottajia. Markkinoilla, joilla tarjoajia on useita, voidaan tarjoajilla katsoa olevan heikompi hinnoitteluvoima verrattuna markkinoihin, joilla tarjoajia on vain muutama. Markkinoilla, joilla valitsee monopolistinen kilpailu, hankintayksikölle voi olla helpompaa asettaa valintaperusteeksi halvin hinta tai antaa vertailuperusteissa hinnalle suuri painoarvo (esimerkiksi 70 tai 80 prosenttia). Tämä johtuu siitä, että jos halvin hinta on liian alhainen, hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen ja valita voittajaksi seuraavaksi halvimmän tarjoushinnan tai seuraavaksi eniten pisteitä saaneen tarjouksen. Sen sijaan oligopolimarkkinoilla, hankintayksikölle voi olla riskialtista kilpailuttaa palveluntuottajia hinnalla. Tämä johtuu siitä, että halvin hinta saattaa olla käytännössä suurempi,

⁴³⁰ Lith 2013: 18.

⁴³¹ Ks. Lith 2013: 19.

⁴³² Mankiw & Taylor 2011: 279

⁴³³ Hankintalaki 10 luku 86.1 §.

kun mitä vastaavan palvelun kustannus kunnan omana toimintana olisi. Tällöin hankintayksikölle saattaa olla turvallisempaa valita tarjouksen valintaperusteeksi paras hinta-laatusuhde.

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintaperusteena hinta (halvin hinta tai hinnalle annettu suuri painoarvo vertailuperusteissa) saattaa vaikuttaa myös palvelujen laatuun. Vaikka pienyritys pystyisi tuottamaan tarjoamallaan alhaisella hinnalla palveluhankinnan tarjouspyynnössä edellytetyllä tavalla, alhainen hinta saattaa jarruttaa pienissä yrityksissä teknologian käyttöönottoa ja palveluiden kehittämistä.⁴³⁴ Tämä taas voi heikentää jatkossa heidän mahdollisuuksiaan pärjätä tarjouskilpailuissa. Alhainen hinta voi kertoa myös esimerkiksi verojen laiminlyönnistä tai tarjoajan saamasta valtiontuesta.⁴³⁵ Valintaperusteena halvin hinta aiheuttaa ulkoishaittaa myös hankintayksikölle ja asiakkaille, koska ne saavat rahojensa vastineeksi heikkolaatuisempia ja standardinomaisia palveluja.

Julkisilla hankintamarkkinoilla epätäydellistä kilpailua saattaa edistää myös epäsymmetrinen informaatio kilpailijoiden tarjoushinnoista. Markkinoilla, joilla toimii useita yrityksiä, yritykset joutuvat palveluja hinnoitellessaan ottamaan huomioon myös kilpailijoidensa reaktiot. Tarjoustaan laatiessaan yrityksillä ei kuitenkaan ole täydellistä informaatiota esimerkiksi siitä, mitkä yritykset osallistuvat tarjouskilpailuun ja millä hinnalla ne tarjoavat tuottavansa hankinnan tarjouspyynnön edellyttämällä tavalla. Vaikka yritys tietäisikin, että se voi tuottaa palvelut kilpailijoitaan halvemmalla, se ei kuitenkaan tiedä, kuinka paljon muut kilpailijat ovat valmiita laskemaan hintaansa tai kuinka paljon niillä on varaa laskea hintaansa. Tämä voi johtaa siihen, että yritykset tarjoavat tuottavansa palvelun liian halvalla, jotta voittaisivat tarjouksen. Yritykset voivat tarjota tuottavansa palveluja myös liian kalliilla hinnalla, jolloin niillä ei ole mahdollisuuksia voittaa tarjouskilpailua. Tämä voi kertoa peitetarjouksesta, jolla tarjouskartelli toteutetaan.⁴³⁶ Yksi keino, jolla hankintayksiköt voivat vähentää epäsymmetriseen informaatioon liittyvää ongelmaa, on käyttää ns. käänteistä kilpailuttamista.

Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävässä järjestelmissä hintaa koskevaa epäsymmetristä informaation ongelmaa ei ole, koska palveluntuottajalla on jo palveluntuottajaksi hakiessaan tiedossa palvelun tuottamisesta enintään korvattava summa. Palvelusetelilain 4.3 §:n mukaan kunnan on myös ilmoitettava julkisesti tiedot hyväksymiensä palvelusetelituottajien tuottamien palvelujen hinnoista. Lisäksi muiden samaa palvelua tuottavien palveluntuottajien palvelun hintaa koskevat tiedot ovat löydettävissä esimerkiksi palveluntuottajia koskevilta vertailusivustoilta (esim.

⁴³⁴ Lith 2013: 18.

⁴³⁵ Parikka & Pökkylä 2010: 15–16; Huikko & Ukkola 2014.

⁴³⁶ OECD 2009: 4.

www.palse.fi, *www.parastapalvelua.fi*). Julkisuus edistää hintojen läpinäkyvyyttä⁴³⁷ ja tätä kautta tuottaa palveluntuottajille tietoa kilpailijoiden hinnoittelusta.

Vaikka asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä yrityksen hintatarjouksella ei ole merkitystä hyväksytyksi tulemisen kannalta, vaikuttaa se kuitenkin yrityksen voittomarginaalin suuruuteen. Yritys voi turvata itselleen tietyn suuruisen voiton vain saamalla itselleen asiakkaita. Tämä kuitenkin edellyttää, että palveluntuottajan on pystyttävä erottautumaan toisista samaa palvelua tarjoavista kilpailijoista. Koska hinta ei välttämättä enää toimi erottautumiskeinona, on palvelujen kehittäminen tai erikoistuminen keino, jolla voi erottautua muista kilpailijoista (saada uusia asiakkaita), mutta myös pitää kiinni nykyisistä asiakkaista.⁴³⁸ Palvelun tuottamisesta maksettu hinta voi siten toimia kannustimena kehittää sosiaali- ja terveyspalveluja. Palveluja kehittämällä palveluntuottaja voi myös tehostaa toimintaansa, supistaa tuotantokustannuksiaan ja tätä kautta kasvattaa voittomarginaaliaan.

3.1.5 Tarjoajille asetetut soveltuvuusvaatimukset

Laatuun perustuvassa kilpailussa pienyrityksillä katsotaan olevan paremmat mahdollisuudet toimia tasaveroisesti samoilla markkinoille suurempien yritysten kanssa, koska ne voivat erikoistua tarjoamaan palveluita pienille erityisryhmille.⁴³⁹ Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp tätä perustellaan sillä, että asiakkaat kokevat pienyritysten ottavan paremmin huomioon muun muassa asiakkaiden sosiaaliset ja terveydenhoidolliset tarpeet, mieltymykset ja perheolosuhteet.

Hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp ja hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 pk-yritysten pääsyä markkinoille ehkäisevät kuitenkin ehdokkaille tai tarjoajille asetetut soveltumattomat ja liian ankarat soveltuvuusvaatimukset/hyväksymiskriteerit. Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan, mitä tiukempia ehtoja kunnat palveluntuottajille tarjouspyynnöissään asettavat, sitä vaikeampaa pienyritysten on täyttää vaaditut vaatimukset tai sitä vähemmän yksityiset palveluntuottajat ovat kiinnostuneita osallistumaan tarjouskilpailuihin. Hyväksymiskriteerien määrittäminen on kaupankäyntiä palvelutarjonnan lisäämisen ja palvelujen laadun parantamisen välillä. Jos hyväksymiskriteerit ovat realistisia ja suhteessa tavoitteisiin, useampi palveluntarjoaja todennäköisesti hakeutuu järjestelmän piiriin. Samalla pystytään luomaan myös uusille pienyrityksille mahdollisuuksia päästä markkinoille. Jos hyväksymiskriteerit puolestaan vaativat palveluntuottajilta runsaasti pääomainvestointeja kuten liikepaikan ostoa tai vuokrausta, kalusteiden ja välineiden hankintaa (esim. sähkösängyt, potilasnostureita, hälytinja järjestelmiä) tai pankkitausta ja/tai vakuussopimusta, saattaa pääoman tarve olla liian suuri pienille ja vasta-

⁴³⁷ HE 20/2009 vp: 18.

⁴³⁸ Prop. 2008/09:29: 22.

⁴³⁹ Hartman 2012: 38.

aloittaneille yrityksille.⁴⁴⁰ Tämän seurauksena tavoitteeksi asetettu palvelutuotannon monipuolistaminen ei välttämättä toteudu, koska asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävään järjestelmään hakeutuvia palveluntuottajia saattaa olla muutamia, ei lainkaan tai vain suuret yritykset täyttävät hyväksymiskriteerit.

Hankintalain 12 luvun 114.1 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa kansallisissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa vaatimuksia tarjoajan soveltuvuudelle. Niiden on oltava oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen. Suhteellisuusperiaatteesta taas johtuu, että vaatimusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään ja huomioon on otettava hankinnan luonne ja arvo.⁴⁴¹ Lisäksi vaatimusten on hankintalain 1 luvun 3.1 §:n mukaisesti kohdeltava tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi eivätkä ne saa estää tai rajoittaa kilpailua.⁴⁴² Esimerkiksi oikeuskäytännössä on katsottu, että hankintayksikön tarjoajille asettama vaatimus vähintään kahden vastaavan yrityksen sähköenergian häiriöttömästä toimittamisesta viimeisten neljän vuoden aikana oli suhteellisuusperiaatteen vastainen sekä omiaan rajoittamaan kilpailua ja heikentämään tarjoajien tasapuolista kohtelua. Päätöstä perusteltiin sillä, ettei hankintayksikkö ollut esittänyt sellaisia hankintaan liittyviä syitä, joiden perusteella asetetun vaatimuksen voitaisiin katsoa olevan oikeassa suhteessa sähköenergian häiriöttömään toimittamiseen liittyvän tavoitteen kanssa.⁴⁴³

Vaikka hankintalaki jättää kansallisissa sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa ja erityisesti kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa hankintayksiköiden päätettäväksi, millaisia soveltuvuusvaatimuksia ehdokkaille ja tarjoajille asetetaan, hankintayksiköiden soveltuvuusvaatimuksia koskeva harkintavalta on kuitenkin sidoksissa sosiaali- ja terveyspalveluja ohjaavaan muuhun lainsäädäntöön. Hankintalain 12 luvun 108 §:ssä säädetään, että hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin liittyvät, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Huomioon otettavat asiat koskevat osin samoja hankintalain 10 luvun 84–86 §:ssä säädettyjä soveltuvuusvaatimuksia.

Esimerkiksi hankintalain 10 luvun 85 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa vaatimuksia ehdokkaiden ja tarjoajien vähimmäisliikevaihdon suuruudelle, varojen ja velkojen väliselle suhteelle tai vaatia riittävää vastuuvakuutusta. Vaikka ehdokkailta ja tarjoajilta vaadittava vuotuinen vähimmäisliikevaihto⁴⁴⁴ saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen, saattaa se edelleen

⁴⁴⁰ Ks. Prop. 2008/09:29: 73; HE 20/2009 vp: 31.

⁴⁴¹ HE 108/2016 vp: 74; KHO 2015:149 7.10.2015.

⁴⁴² KHO 2015:149 7.10.2015. Myös esim. KHO 2016:182 17.11.2016.

⁴⁴³ KHO 2015:149 7.10.2015.

⁴⁴⁴ Hankintalaki 10 luku 85.2 §.

olla liian suuri pienille ja vasta toimintansa aloittaneille yrityksille. Esimerkiksi Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston mukaan Suomessa toimi vuonna 2017 yhteensä 17 439 alle 10 työntekijän sosiaali- ja terveystaloustieteelliset perustelut, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 2 133 miljoonaa euroa (30,1 % kaikkien sosiaali- ja terveystaloustieteelliset perustelutyritysten liikevaihdosta). Vastaavana aika Suomessa toimi 43 yli 249 työntekijän työllistävää sosiaali- ja terveystaloustieteelliset perustelutyritystä, joiden liikevaihto oli 42,9 prosenttia kaikkien sosiaali- ja terveystaloustieteelliset perustelutyritysten liikevaihdosta.⁴⁴⁵ Lisäksi vaikka pienet ja vasta toimintansa aloittavat yritykset voivat luoda toiminnalleen vakautta pankkitakauksella tai takuilla, niihin liittyvät kustannukset vähentävät yritysten käytettävissä olevia varoja.⁴⁴⁶

Hankintalain 10 luvun 86 §:n mukaan hankintayksikkö voi asettaa myös vaatimuksia, joilla se varmistaa, että ehdokkailla ja tarjoajilla on kokemusta toteuttaa hankintasopimus hankintayksikön edellyttämällä tasolla. Hankintayksikkö voi vaatia tarjoajia ja ehdokkaita osoittamaan riittävä kokemuksensa viittaamalla aiemmin toteutettuihin sopimuksiin. Myös referenssivaatimusten pitää olla suhteellisia ja hankinnan kohteen kannalta perusteltuja. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden KHO 17.11.2016 2016:182 päätöksen mukaan referenssivaatimusta ei voida pitää suhteellisenä eikä hankinnan kohteen kannalta perusteltuna. Päätös koski terveydenhuollon hoitotarvikkeiden hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä asetettua referenssivaatimusta. Vaatimuksen mukaan kahden referenssin piti sisältää hankinnan kohteena olevia tarvikkeita vähintään kahdeksasta tuoteryhmästä ja vähintään yhden referensseistä piti sisältää myös hyllytyspalvelua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisissa hankinnoissa tarjoajan ei tarvitse tarjouksensa yhteydessä alustavasti osoittaa esimerkiksi yhteisellä eurooppalaisella hankinta-asiakirjalla, että hän täyttää asetetut soveltuvuusvaatimukset.⁴⁴⁷ Sen sijaan hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoaja antaa tarjouksensa yhteydessä vakuutuksen, että hän täyttää hankintayksikön asettamat soveltuvuusvaatimukset. Ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista hankintayksikkö kuitenkin tarkastaa tarjouskilpailun voittajan osalta, että vakuutuksessa annetut tiedot pitävät paikkansa.⁴⁴⁸ Osin vastaavanlainen käytäntö toimii myös esimerkiksi palvelusetelijärjestelmässä. Sääntökirjoja koskevien havaintojen mukaan palvelusetelituottajat lähettäessään hakemuksensa palvelusetelituottajaksi antavat samalla sitoumuksensa siitä, että he täyttävät sääntökirjassa palvelusetelituottajille ja palvelujen tuottamiselle asetetut ehdot.⁴⁴⁹ Oikeuskäytännöissä onkin vertailuperusteisiin liittyvien lupauksen osalta tehty linjaus, että lähtökohtaisesti hankintayksiköllä on oikeus luottaa saamiinsa tarjouksiin

⁴⁴⁵ Tilastokeskus 2019b.

⁴⁴⁶ Esim. Prop. 2008/09:29: 75.

⁴⁴⁷ Hankintalaki 10 luku 87 §.

⁴⁴⁸ Hankintalaki 12 luku 114 §.

⁴⁴⁹ Esim. Eksote 2017; Helsinki 2017c; Tampere 2017a; Turku 2017b.

ja niissä annettuihin lupauksiin.⁴⁵⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden KHO 3.4.2014 2014:55 päätöksen mukaan, jos näin ei olisi, tulisi hankintayksikön pyytää tarjouskilpailuissa kaikista tarjousten sisältöön vaikuttavista tiedoista ja annetuista lupauksista perustellut selvitykset. Tämän seurauksena hankintaprosessit muodostuisivat hankintayksiköille ja tarjoajille kohtuuttoman raskaiksi ja aikaa vieviksi. Vakuutus- ja sitoumuskäytäntöjen voi siten katsoa olevan keinoja, joilla kunnat pyrkivät vähentämään yksityisten palveluntuottajien hakemusten käsittelyyn kuuluvia hallinnollisia kustannuksia ja yksityisten palveluntuottajien markkinoille hakeutumiseen liittyviä kustannuksia.

Asiakirjojen tarkastaminen vain tarjouskilpailun voittajalta on myös keino, jolla hankintayksikkö voi vähentää tarjouskilpailuihin osallistumisesta ehdokkaille ja tarjoajille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa⁴⁵¹ ja tätä kautta kannustaa pk-yrityksiä osallistumaan tarjouskilpailuihin.⁴⁵² Julkisten hankintojen aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia selvittävässä tutkimuksessa havaittiin, että asetettujen soveltuvuusvaatimusten täyttämisen todentamiseksi hankittujen asiakirjojen hankinta vaati yrityksiltä keskimäärin kaksi tuntia ja aiheutti keskimäärin 53 euron hallinnollisen kustannuksen vuonna 2009.⁴⁵³

Hankintalain 1 luvun 3.1 §:ään kirjatut periaatteet on kirjattu myös asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä ohjaaviin lakeihin⁴⁵⁴. Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan hyväksymiskriteerien tulee suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olla oikeassa suhteessa tavoitteeseen. Hyväksymiskriteereissä tulee ottaa huomioon palveluiden erilaisuus. Esimerkiksi erityistä palveluasumista tuottavien palveluntuottajien henkilöstöä koskevat vaatimukset voivat olla korkeammat kuin kotipalveluiden⁴⁵⁵ siivouspalveluja tuottavilta palveluntuottajilta vaaditut vaatimukset.⁴⁵⁶

⁴⁵⁰ MAO 198/10 6.5.2010; MAO 340/10 29.7.2010; MAO 400/11 5.9.2011; MAO 80/12 9.3.2012.

⁴⁵¹ Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan puhtaasti kustannuksia, jotka aiheutuvat lainsäädännön velvoitteiden vuoksi.

⁴⁵² HE 108/2016 vp: 193.

⁴⁵³ Tiirikainen ym. 2010: 52.

⁴⁵⁴ Hallintolaki 2 luku 6 §, 7 §; Valinnanvapauslaki 1 luku 2 §; Palvelusetelilaki 5.2 §.

⁴⁵⁵ Kotipalveluilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 3 luvun 19 §:n mukaisia kotipalveluja ja niihin sisältyviä kotipalvelujen tukipalveluja. Kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalvelujen tukipalveluilla tarkoitetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

⁴⁵⁶ Prop. 2008/09:29: 61–62.

3.2 Sosiaali- ja terveyspalvelut julkishyödykkeinä

Kaikki kunnalliset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat julkishyödykkeitä riippumatta siitä, miten kunta niitä järjestää. Koska julkishyödykkeiden katsotaan edustavan ääritapausta positiivisista ulkoisvaikutuksista⁴⁵⁷, voidaan palvelusetelin käyttöönottoa perustella myös positiivisilla ulkoisvaikutuksilla. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp korostetaan asiakkaalle palvelusetelin vastaanottamisesta koituvia erilaisia hyötyjä, esimerkiksi asiakas pääsee nopeammin palvelujen piiriin. Palvelusetelin vastaanottaneen asiakkaan valinta hyödyttää kuitenkin myös muita asiakkaita. Tämä perustuu siihen, että kun tarjotun palvelusetelin vastaanottanut asiakas poistuu hoitojonosta, myös muiden asiakkaiden palvelujen piiriin pääsy nopeutuu. Käytännössä vaikka palvelusetelin valitsevan asiakkaan valinta tuottaa positiivisia ulkoisvaikutuksia myös muille asiakkaille, hän ei saa korvausta tuottamastaan hyödystä.⁴⁵⁸ Sen sijaan asiakkaalle itselleen palvelusetelin vastaanottaminen voi tulla taloudellisesti kalliimmaksi kuin palvelusetelistä kieltäytyminen. Koska positiiviset ulkoisvaikutukset edistävät sitä, että palveluja kulutetaan liian vähän⁴⁵⁹, voi tämä palvelusetelijärjestelmässä ilmetä siten, että kunnissa palvelusetelimäärärahoja jää käyttämättä, koska osa asiakkaista kieltäytyy vastaanottamasta tarjottua palveluseteliä. Tämän seurauksena palvelusetelijärjestelmälle asetetut tavoitteet esimerkiksi palvelujen saatavuuden parantumisesta eivät välttämättä toteudu.

3.2.1 Sosiaali- ja terveyspalvelut meriittihyödykkeitä

Julkisen vallan näkökulmasta joidenkin meriittihyödykkeiksi miellettyjen julkishyödykkeiden liian vähäinen kuluttaminen voidaan mieltää markkinaepäonnistumiseksi. Tämä pohjautuu siihen, että meriittihyödykkeiden kuluttaminen ei hyödynnä vain yksilöä, vaan laajemmin koko yhteiskuntaa. Lisäksi niiden kuluttamisesta aiheutuvan hyödyn katsotaan hyödyttävän enemmän yhteiskuntaa kuin asiakasta.⁴⁶⁰ Asiakkaiden kulutuspäätöstä ohjaa kuitenkin usein oman edun tavoittelu eikä asiakkaalla ole täydellistä informaatiota tällaisen hyödykkeen itselle ja muille aiheuttamista hyödyistä. Tämä johtaa siihen, että hyödykettä kulutetaan liian vähän. Tällöin yksi keino, jolla meriittihyödykkeen kulutusta voidaan edistää, on lisätä sen tarjontaa. Koska tarjonnan lisääminen kohdistuu vain tiettyyn palveluun tai tiettyihin palveluihin, on päätös järjestää palvelut valinnanmahdollisuuksia edistävillä järjestelmillä tulkittavissa elinkeinopoliittiseksi päätökseksi.

⁴⁵⁷ Stiglitz & Driffill 2000: 124.

⁴⁵⁸ Stiglitz 2000: 80.

⁴⁵⁹ Stiglitz 2000: 80.

⁴⁶⁰ Esim. Public Finance in a Democratic Society 1986: 35.

Osa sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan tulkita meriittihyödykkeiksi⁴⁶¹, koska niiden kuluttamista on pyritty lisäämään sekä Suomessa että Ruotsissa kotitalousvähenyksellä ja palvelusetelillä. Molemmat ovat välineitä, joilla asiakkaita kannustetaan ostamaan palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, mutta niiden käyttäjäryhmät ovat erilaiset.⁴⁶² Kotitalousvähenys tehdään ensisijaisesti valtion tuloverosta⁴⁶³, jolloin sitä voivat hyödyntää vain taloudellisesti hyvässä asemassa olevat asiakkaat. Vuonna 2016 Suomessa kotitalousvähenystä maksettiin kaikkiaan 406 483 henkilölle ja verotuksessa myönnetty vähenys oli yhteensä 392,7 miljoonaa euroa.⁴⁶⁴ Kotitalousvähenystä hakivat eniten henkilöt (27,3 % kaikista kotitalousvähenystä saaneista), joiden vuositulot olivat 35 000–54 999 euroa.⁴⁶⁵ Kotitalousvähenys lisää siten osin hyvätuloisten maksukykyä⁴⁶⁶ samalla, kun se lisää myös heidän valinnanvapauttaan.⁴⁶⁷ Palvelusetelijärjestelmä kohdistuu sen sijaan myös pienituloisiin asiakkaisiin. Sen yhtenä tavoitteena on tukea julkisen sektorin asiakkaiden maksukykyä siten, että heillä olisi mahdollisuus ostaa palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta.⁴⁶⁸

Hallituksen esityksessä HE 140/2000 vp kotitalousvähenystä ja hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palveluseteliä perustellaan työllisyyspoliittisilla tavoitteilla. Kotitalousvähenyksen laajentamista koskemaan myös verovelvollisen vanhemmille ja isovanhemmille ostettuja tavanomaisia kotitalous-, hoito- ja hoivapalveluja perustellaan hallituksen esityksessä HE 140/2000 vp sillä, että se edistää kotityöpalveluiden kulutusta, mikä luo uusia työpaikkoja näitä palveluja tuottavalle pienyrityssektorille ja lisää tätä kautta valtion ja kuntien verotuloja.⁴⁶⁹ Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palvelusetelin käyttöönottoa perustellaan sillä, että se lisää yritystoimintaa ja edistää uusien työpaikkojen syntymistä.⁴⁷⁰

Kotitalousvähenyksellä ja palvelusetelillä pyritään lisäämään osin samojen palvelujen kuluttamista. Tämä viittaisi siihen, että yhteiskunnalle nämä sosiaali- ja ter-

⁴⁶¹ Stiglitz 2000: 87; Tuori & Kotkas 2016: 82

⁴⁶² HE 140/2000 vp; HE 146/2004 vp; HE 20/2009 vp; Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: 23.

⁴⁶³ Tuloverolaki (1535/1992) VI osa 1 luku 127 a.1 c §.

⁴⁶⁴ Veronmaksajat 2018. Ks. myös Grönberg & Rauhanen 2015.

⁴⁶⁵ Verohallinto 2018a.

⁴⁶⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: 26; Veronmaksajat 2018.

⁴⁶⁷ HE 16/2018 vp: 66.

⁴⁶⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: 23.

⁴⁶⁹ Tuloverolain VI osan 1 luvun 127 a.5 §:n mukaan kotitalousvähenyksen voi tehdä työstä, joka on tehty verovelvollisen, hänen puolisonsa tai edesmenneen puolisonsa vanhempien, ottovanhempien, kasvattivanhempien tai näiden suoraan ylenevässä polvessa olevien sukulaisten tai edellä mainittujen henkilöiden puolisojen käyttämässä asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa.

⁴⁷⁰ Ks. esim. Määttä 2018: 2.

veyspalvelut ovat merkityksellisempiä verrattuna muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin.⁴⁷¹ Kotitalousvähennyksen saa tehdä vain tuloverolaissa säädettyistä palveluista, joita ovat tavanomaiset kotitalous-, hoiva- tai hoitopalvelut.⁴⁷² Verovähennykseen oikeuttavia kotitaloustöitä ovat siivous, pyykinpesu, silitys, muu vaatteiden huolto ja ruuan laitto. Vähennykseen oikeuttavat myös kukkien kastelu sekä piha-alueella tapahtuva polttopuiden teko, nurmikon ja pensaiden leikkaus ja auraustyö. Lisäksi kaupassakäynti, asiointi ja lemmikin ulkoiluttaminen voivat olla kotitalousvähennykseen oikeuttavia tavanomaisia kotitaloustöitä, jos se on osa muuta, laajempaa kotitalous-, hoiva- tai hoitotyötä. Kotitalousvähennykseen oikeuttavaa hoiva- ja hoitotyötä ovat esimerkiksi syöttäminen, pukeminen, peseminen sekä ulkoilussa ja muissa henkilökohtaisissa toimissa auttaminen. Lisäksi kotitalousvähennykseen oikeuttaa henkilön avustaminen kaupassa, pankissa ja apteekissa asioinnissa, jos se toteutetaan muun kotitaloustyön tai hoiva- ja hoitotyön yhteydessä.⁴⁷³ Sen sijaan tavanomaisena hoiva- ja hoitotyönä ei pidetä sellaisia terveyden- ja sairaudenhoitopalveluja, jotka on säädetty arvonnalisäverolain mukaan verovapaaksi.⁴⁷⁴ Esimerkiksi lääkärin, sairaanhoitajan tai fysioterapeutin kotona suorittama työ ei oikeuta verovähennykseen.⁴⁷⁵

Kotitalousvähennykseen oikeuttavat kotitaloustyöt sekä hoiva- ja hoitotyöt ovat valtaosin samoja sosiaalihuoltolain 3 luvun 19.3 §:ssä mainittuja kotipalveluun sisältyviä tukipalveluja⁴⁷⁶, joihin kunnat voivat tarjota myös palveluseteleitä (ks. kuvio 1). Koska kotitalousvähennystä ei voi saada esimerkiksi kotisairaanhoidon, mutta kunnat voivat tarjota asiakkaalle palveluseteleitä kotisairaanhoidon hankkimiseksi osana kotihoitoa, saattaa tähän liittyä riski siitä, että palvelujen piiriin hakeutuu hyvätuloisia asiakkaita, jotka eivät subventiota tarvitsisi. Tämän seurauksena palvelusetelimäärärahat allokoituvat tehottomasti, koska osa pienituloisille tarkoitetuista määrärahoista kohdentuu hyvätuloisille.⁴⁷⁷

Samantyyppiseen mahdolliseen riskiin asiakkaan ei-toivotusta käyttäytymisestä eli asiakkaan moraalikatoon kiinnitettiin huomiota myös palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp. Esityksessä kannettiin huolta siitä, että itse maksavat asiakkaat pyrkivät kunnallisten sosiaalipalvelujen piiriin, koska se tulee asiakkaalle halvemmaksi kuin vastaavan palvelun hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta. Tämä johtui siitä, että kunnat voivat myydä sosiaalipalvelut arvonnalisäverottomasti, yksityiset palveluntuottajat eivät.⁴⁷⁸

⁴⁷¹ Esim. Summers 1989: 178.

⁴⁷² Tuloverolaki VI osa 1 luku 127 a.2 §.

⁴⁷³ Verohallinto 2017.

⁴⁷⁴ Tuloverolaki VI osa 1 luku 127 a.2 §.

⁴⁷⁵ KHO 2013:33 25.2.2013.

⁴⁷⁶ Kotipalvelun tukipalveluun sisältyvät palvelut on määritelty alaviitteessä 455.

⁴⁷⁷ Esim. Currie & Gahvari 2008.

⁴⁷⁸ HE 20/2009 vp: 15.

Esityksessä esille nostettua ongelmaa ei kuitenkaan ratkaistu palvelusetelilain säätämisen yhteydessä vaan vasta paria vuotta myöhemmin verohallinnon syventävällä vero-ohjeella. Sen mukaan yksityinen palveluntuottaja voi myydä sosiaalihuoltopalvelua arvonlisäverottomasti, jos hänet on rekisteröity yksityisten palvelujen tarjoajien rekisteriin tai hän on tehnyt toiminnastaan ilmoituksen kuntaan, jonka alueella hän palvelua tuottaa. Annettavan sosiaalipalvelun on myös perustuttava joko viranomaisen päätökseen tai palveluntuottajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Lisäksi palveluntuottajan on yhteistyössä asiakkaan kanssa tehtävä palvelu- tai muun vastaava suunnitelma ja palveluntuottajalla on oltava omavalvontasuunnitelma.⁴⁷⁹ Edellä mainitut edellytykset ovat samoja, joita myös laki yksityisistä sosiaalipalveluista edellyttää yksityisten sosiaalipalveluntuottajien täyttävän.⁴⁸⁰

Kotitalousvähennyksellä ja palvelusetelillä pyritään lisäämään yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen kysyntää ja vähentämään julkisten palvelujen käyttöä, mutta tavoitteisiin pyritään eri kautta.⁴⁸¹ Kotitalousvähennyksellä lisätään yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen kysyntää, jotta palvelujen kysyntä ei kohdistuisi julkisiin palveluihin. Palvelusetelijärjestelmällä lisätään yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen tarjontaa, jotta julkisten palvelujen kysyntä vähenisi. Tämä perustuu siihen, että kun asiakkaat valitsevat palvelusetelin, he samalla valitsevat itsensä ulos kunnan muilla tavoin tuotetun palvelun piiristä.⁴⁸² Tämä vapauttaa resursseja, jotka voidaan kohdentaa palvelun piirissä jo olevien asiakkaiden hyvinvoinnin lisäämiseen tai ottaa palvelun piiriin uusia asiakkaita. Eli julkisten palvelujen saatavuus paranee, mutta ilman kunnan oman palvelutuotannon lisäämistä.⁴⁸³

3.2.2 Meriittihyödykkeiden holhoava kuluttaminen

Meriittihyödykkeisiin liittyy epäsymmetrisen informaation ongelma, jota yleensä pyritään ratkaisemaan tarjoamalla ihmisille lisää tietoa. Ongelmana on kuitenkin se, että vaikka ihmisillä olisi tietoa siitä, millaisia omaa hyvinvointia edistäviä tai tukevia hyödykkeitä heidän tulisi kuluttaa, he eivät välttämättä kuitenkaan tee omien etujensa mukaisia päätöksiä.⁴⁸⁴ Tällöin pelkkä tiedon lisääminen markkinoilla tarjolla olevien hyödykkeiden ominaisuuksista ja niiden hyödyllisyydestä ei ole riittävä keino lisätä meriittihyödykkeiden kuluttamista, vaan tarvitaan myös julkisen vallan interventiota. Yksi keino on se, että julkinen valta tarjoaa meriittihyödykkeitä markkinoiden sijasta. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, että kuluttajan suvereenisuuden

⁴⁷⁹ Verohallinto 2019.

⁴⁸⁰ Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 1 luku 2 §, 2 luku 6 §, 7 §, 3 luku 11 §.

⁴⁸¹ Ks. Pekurinen ym. 2011.

⁴⁸² Ks. myös Kaskiharju & Seppänen 2004.

⁴⁸³ Ks. HE 20/2009 vp: 18.

⁴⁸⁴ Stiglitz 2000: 87.

(*consumer sovereignty*)⁴⁸⁵, yksilöllisten preferenssien ja valinnanvapauksien periaatteet syrjäytyvät ja korvautuvat osin julkisen vallan harjoittamalla holhoamisella (*paternalism*).⁴⁸⁶ Asiakkaiden valintoja säädellään, jotta ehkäistäisiin heitä tekemästä itselleen vahinkoa tai ehkäistään sitä, etteivät muut aiheuta asiakkaalle vahinkoa.

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä asiakkaiden holhoaminen ilmenee useammalla tavalla. Kun markkinoilla kuluttaja päättää, millaisten palvelujen kuluttaminen vastaa hänen tarpeitaan, niin valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä kunta päättää, mitä tarpeita (palveluja) järjestelmillä tyydytetään. Näitä palveluja ei valita yksilölle aiheutuvien hyötyjen kautta vaan enemmänkin sen kautta, millaisten palvelujen käytöstä kunta arvioi sille koituvan eniten hyötyä. Kun kunta päättää järjestää tiettyä palvelua valinnanmahdollisuuksia edistävällä järjestelmällä, se vaikuttaa kyseisen palvelun tarjonnan muodostumiseen. Avaamalla kunnalliset sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinat yksityisille palveluntuottajille kunta pyrkii siten ohjaamaan yksityisen palvelutuotannon kehittymistä vastaamaan palvelukysyntää.⁴⁸⁷ Tämä edellyttää kunnan, elinkeinotoiminnan ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyön lisäämistä. Valinnanmahdollisuuksia edistävän järjestelmän käyttöönotto tietyissä palveluissa on poliittinen päätös, joka tekee järjestelmästä palveluntuottajien näkökulmasta haavoittuvaisen. Poliittisen valtasuhteen vaihtuessa saattaa vaihtua myös käsitys siitä, mitkä palvelut ovat meriittipalveluja.⁴⁸⁸

Kunta myös päättää tekemänsä palvelutarvearvion perusteella siitä, mitkä tarjolla olevista palveluista lisäävät asiakkaan hyvinvointia eniten ja täyttääkö asiakas palvelun saantikriteerit. Asiakkaan sijasta kuluttamista koskevan päätöksen tekee kunta. Tätä voidaan perustella sillä, että asiakkaalla on epäsymmetristä tietoa palvelutarpeestaan eli siitä, tarvitseeko hän todella hakemaansa palvelua.⁴⁸⁹ Esimerkiksi hallituksen esitystä HE 20/2009 vp valmistelevan työryhmän raportissa esitettiin, että palvelusopimuksen tekemistä ei pidä jättää asiakkaan vastuulle, koska ”[a]siakas ei välttämättä tiedä, mikä palvelu on hänelle oikea, sopiva ja hinnaltaan optimaalinen”.⁴⁹⁰ Kun kunta arvioi asiakkaan tarpeen, se ehkäisee asiakasta ostamasta liikaa, liian kalliita tai tarpeeseensa nähden tarpeettomia palveluja. Palvelutarpeen arvioinnin voi mieltää keinoksi, jolla kunta suojelee asiakasta yksityisten palveluntuottajien moraalikadolta.

⁴⁸⁵ Tarkoitetaan periaatetta, että kuluttaja on paras arvioimaan sitä, mikä on hänen omien etujensa mukaista ja kuluttajan mieltymyksiä olisi myös noudatettava (Stiglitz & Driffill 2000: 128).

⁴⁸⁶ Public Finance in a Democratic Society 1986: 36; Musgrave & Musgrave 1989: 57–58. Ks. myös Ogus 1994: 51–53; Eika & Kjølørød 2013.

⁴⁸⁷ StVM 14/2009 vp. Ks. myös Karsio & Van Aerschot 2017: 169.

⁴⁸⁸ Esim. Statskontoret 2012; Sosialstyrelsen 2015.

⁴⁸⁹ Ks. Musgrave 1959: 22.

⁴⁹⁰ StVM 14/2009 vp.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalla ei ole subjektiivista oikeutta saada palveluseteliä, vaan palvelusetelin saaminen on sidoksissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön arviointiin palvelusetelin soveltuvuudesta asiakkaalle. Vaikka asiakas haluaisi hankkia palvelunsa palvelusetelillä, voi ammattihenkilö arvioida, että asiakkaan sairauden hoitoon liittyy asioita, jotka estävät palvelusetelin käytön. Tätä voidaan perustella sillä, että kunnalla on velvollisuus varmistaa, että palveluseteli on asiakkaan kohdalla toimiva ja asiakkaan kykyjä vastaava vaihtoehto.⁴⁹¹ Kunta voi siis perustella asiakkaan mieltymyksen noudattamatta jättämistä sillä, että päätöksellään se ehkäisee asiakasta vahingoittamasta itseään. Esimerkiksi kun kunta arvioi palvelusetelin soveltuvuutta asiakkaalle, kunta arvioi samalla asiakkaan kykyä suoriutua mahdollisesta omavastuusta.⁴⁹² Tällöin kunta arvioi sitä, kuinka paljon asiakkaalla on varaa kuluttaa palveluihin ilman, että se vaikeuttaa hänen toimeentuloaan. Palvelusetelin tarjoamista koskevalla päätöksellä kunta vaikuttaa siis myös siihen, miten asiakas jakaa taloudellisia resurssejaan.⁴⁹³

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä kunta valitsee yksityiset palveluntuottajat, joiden keskuudesta asiakkaat voivat valita. Esimerkiksi hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 tätä perustellaan sillä, että kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välisellä sopimuksella kunta varmistaa, että asiakkaat saavat laadukkaita, lainsäädännön ja tarjouspyyntöasiakirjan mukaisia, palveluja. Valintamahdollisuuden rajaamista voidaan siten perustella yksityisten palveluntuottajien mahdollisen moraalikadon ehkäisemisellä.

3.3 Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvä epäsymmetrisen informaation ongelma

3.3.1 Palvelujen laatua on vaikea arvioida

Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä tehtävät valinnat perustuvat tietoihin, joihin aina liittyy epäsymmetrisen informaation ongelma. Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä asiakas mielletään henkilöksi, joka osaa muun muassa valita itselleen sopivimman palvelun (palveluntuottajan) ja valvoa saamansa palvelun laatua.⁴⁹⁴ Asiakkaan valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä myös kunta nähdään toimijaksi, joka kykenee erottamaan asetettujen hyväksymiskriteerien ja niitä koskevien asiakirjojen perusteella palvelun-

⁴⁹¹ Ks. HE 20/2009 vp: 26, 28.

⁴⁹² Esim. Kuusinen-James 2016.

⁴⁹³ Ks. esim. Bradford & Shaviro 2000: 51.

⁴⁹⁴ Ks. Kalliomaa-Puha 2013: 122–123.

tuottajaksi hakijoista ne hakijat, joiden tuottamat palvelut vastaavat asetettuja vaatimuksia.⁴⁹⁵ Tosiasiassa kunta pystyy hyväksymisprosessilla varmistamaan etukäteen vain sen, että tuottajaksi hakevat täyttävät laadukkaan palvelun tuottamiselle asetetut edellytykset. Kunnalla ei ole siis palvelusetelituottajia hyväksyessään täydellistä informaatiota siitä, millaista hyväksytyjen palvelusetelituottajien palvelujen laatu todellisuudessa on.

Palvelusetelillä järjestetyistä sosiaali- ja terveystalv palveluista valtaosa on luonteeltaan kokemus- tai luottamushyödykkeitä, joiden laatua on vaikea arvioida. Esimerkiksi Volkin ja Laukkasen (2007) tutkimus osoitti, että asiakkaat, joiden palvelusetelin käytöstä oli päättänyt omainen tai muu henkilö, eivät kenneet kertomaan juuri lainkaan palvelusetelistä.⁴⁹⁶ Tällöin hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp esitetty käsitys siitä, että kunta voisi palvelun laadun arvioimiseksi esimerkiksi kerätä säännöllisesti asiakaspalautetta⁴⁹⁷, ei kaikissa palveluissa tai kaikilla asiakkailla toimi.

Laadun arviointia vaikeuttaa myös se, että sosiaali- ja terveystalv palveluissa kuluttamista ei voi erottaa tuottamisesta. Ne tapahtuvat samanaikaisesti, jolloin myös asiakas omalla toiminnallaan vaikuttaa palvelun laatuun.⁴⁹⁸ Esimerkiksi se, miten hyvin asiakas noudattaa fysioterapeutin antamia kuntoutusohjeita, on sidoksissa siihen, miten asiakkaalle asetettu kuntoutumistavoite saavutetaan. Tarjouskilpailuissa vertailuperusteena on kuitenkin käytetty esimerkiksi tarjoajan antamaan lupausta siitä, että sopimuksen piiriin kuuluvista asiakkaista tietyn prosentin toimintakyky säilyy ennallaan tai paranee.⁴⁹⁹ Lisäksi laadun arviointia vaikeuttaa se, että asiakkaan hoidon tai palvelun tuottamiseen voi osallistua useampi henkilö. Työntekijöiden taidot ja mielialat vaihtelevat, jolloin palvelun laatu voi vaihdella päivittäin.⁵⁰⁰ Tällöin herää kysymys siitä, kenen työsuoritusta asiakas arvioi.

Kokemustalv palveluita ei voida myöskään standardoida samaan tapaan kuin etsintäpalveluita.⁵⁰¹ Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp ja hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, millaisia mahdollisia vaikutuksia sosiaali- ja terveystalv palvelujen ominaisuuksilla on asiakkaiden valintaprosessiin.

Yksi keino, jolla julkinen valta pyrkii varmistamaan, että myös asiakkaat, jotka eivät kykene arvioimaan palvelunsa laatua, saavat laadukasta palvelua, on ollut laajentaa asiakkaan saamien palvelujen laadun valvojien piiriä. Suomessa tuli vuoden 2016 alusta voimaan sosiaalihuoltolain 48 § henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus-

⁴⁹⁵ Palvelusetelilaki 5 §; Valinnanvapauslaki 4 luku 1 §, 2 §.

⁴⁹⁶ Myös Kuusinen-James & Seppänen 2013; Kuusinen-James 2016.

⁴⁹⁷ Myös HE 74/2003 vp.

⁴⁹⁸ Zeithaml 1981: 187.

⁴⁹⁹ Esim. KHO 2014:55 3.4.2014.

⁵⁰⁰ Zeithaml 1981: 186.

⁵⁰¹ Esim. Zeithaml 1981: 187–189.

desta. Säännös vastaa Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaaviin lakeihin kirjattuja ns. Lex Sarah- ja Lex Maria -ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä⁵⁰². Hallituksen esityksen HE 164/2014 vp mukaan henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on turvata erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden hyvän huolenpidon ja hoidon toteutuminen sekä edistää heidän hyvinvointiaan.⁵⁰³

3.3.2 Asiakkaan palveluntuottajan valinta ja sitruunaongelma

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä palveluntuottajia koskevalla tiedolla on suuri merkitys sekä asiakkaille että kunnille. Jotta asiakkaat kykenisivät valitsemaan palveluntuottajan asiantuntevasti, heillä on oltava käytettävissään palveluntuottajia koskevaa tietoa. Tiedon olemassaolo sinällään ei kuitenkaan ole riittävä ehto asiantuntevalle valinnalle, vaan asiakkaat tarvitsevat päätöksentekonsa tueksi sekä oikeanlaista että optimaalisen määrän tietoa.⁵⁰⁴ Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan asiakkaat tarvitsevat päätöksentekonsa tueksi tietoa, joka on asiallista, helposti ymmärrettävää, vertailukelpoista ja helposti saatavissa.⁵⁰⁵ Jos tällaista tietoa ei ole, saattaa tilanne johtaa ns. sitruunaongelmaan.

Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp ja siitä annetuissa sosiaali- ja terveys- sekä perustuslakivaliokunnan mietinnöissä palveluntuottajien toimintaa koskevan tiedon merkitystä käsitellään kuitenkin hyvin ohuesti.⁵⁰⁶ Vaikka asiakkaiden katsotaan tarvitsevan tietoa palveluntuottajien tuottamista palveluista, muun tiedon kuin palveluntuottajien tuottamien palvelujen, palveluntuottajien yhteystietojen, palvelujen hintojen sekä palveluun pääsyn odotusaikojen julkaisemisen tärkeys ei noussut asialistalle. Siitä, millaista muuta mahdollista tietoa asiakkaat tarvitsivat valintansa

⁵⁰² Ns. Lex Sarah -ilmoituksia koskevat säännökset on kirjattu SoL:n 14 luvun pykäliin. 14 luvun 3 §:n mukaan sosiaalihuollossa toimivan ja sosiaalipalveluja tuottavan henkilön on välittömästi ilmoitettava, jos hän huomaa tai saa tietää virheestä tai merkittävästä riskistä, joka koskee palveluja saavaa henkilöä. Asiasta on tehtävä ilmoitus toiminnasta vastaavalle taholle. Luvun 7 §:n mukaan toiminnasta vastaavan tahon on ilmoitettava asiasta IVO:lle. Vastaavat säännökset on kirjattu LSS:n 24 b–f §:iin. Terveystuotohenkilöstöä koskevan ammattitoiminnasta terveyden- ja sairaanhoidon alueella annetun lain (*lag om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område* (1998:531), *LYHS*) 2 luvun 7 §:n mukaan terveydenhuotohenkilöstön on ilmoitettava palvelusta vastaavalle taholle, jos terveyspalveluja tuotettaessa asiakkaalle on aiheutunut vakavia vammoja tai sairauksia tai hän on ollut riskissä kärsiä vakavia vammoja tai sairauksia. Saman lain 6 luvun 4 §:n mukaan, jos terveyspalveluja toteuttaessa potilas on kärsinyt tai on ollut riskissä kärsiä vakavia vammoja tai sairauksia, pitää palvelunantajan ilmoittaa asiasta kiireellisesti Sosiaalihuoltukselle. Säännöksistä puhutaan ns. Lex Maria -säännöksenä.

⁵⁰³ HE 164/2014 vp: 141.

⁵⁰⁴ Haupt 2003: 1143.

⁵⁰⁵ Myös HE 16/2018 vp: 11.

⁵⁰⁶ PeVL 10/2009 vp; StVM 14/2009 vp.

tueksi, ei edes keskusteltu. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp todettiin, että tarkempia säännöksiä julkaistavista tiedoista voitaisiin antaa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Tarkemman sääntelyn tarpeen katsottiin kuitenkin koskevan lähinnä asiakastietojen keräämistä, säilyttämistä ja antamista.⁵⁰⁷

Valinnanmahdollisuutta edistävien järjestelmien voi katsoa täyttävän kaikki sitruunaongelman syntymiseen vaikuttavat tekijät. Suomessa palveluseleitä käytetään yleisimmin sellaisissa sosiaalipalveluissa⁵⁰⁸ kuin tehostetussa palveluasumisessa ja kotipalveluissa, joissa asiakkaat eivät kykene arvioimaan palveluntuottajan tuottaman palvelun laatua ennen palvelusetelituottajan valintaa. Tämä määrittää palvelusetelillä hankittavat palvelut vähintään kokemushyödykkeeksi.

Taloustieteen teorian mukaan tilanteet, joissa asiakkailla on vain rajoitetusti informaatiota palveluista, johtavat siihen, että he arvioivat palvelun laatua osin hinnalla.⁵⁰⁹ Koska palvelusetelilainsäädäntö⁵¹⁰ edellyttää kuntien tarjoavan asiakkaille tietoa vain hyväksytyistä palvelusetelituottajista, tuottajien tarjoamista palveluista ja palvelujen hinnoista, voi tämän katsoa edistävän sitä, että asiakkaat arvioivat palveluntuottajien tuottamien palvelujen laatua hinnalla. Tätä voi edistää myös se, että vaikka palveluntuottajien omilta verkkosivustoilta olisi saatavissa palvelujen laatua koskevia tietoja, ne eivät ole vertailukelpoisia ja niiden etsintä aiheuttaa informaatiohankintakustannuksia. Lisäksi tietoihin tutustuminen vaatii aikaa ja sisältöjen ymmärtämistä, jotka taas aiheuttavat asiakkaille informaatioprosessointikustannuksia.⁵¹¹ Tämän seurauksena laadukkaampia palveluja tuottavilla palvelusetelituottajilla ei ole luotettavaa keinoa signaloida palvelujensa laatua muuten kuin palvelusetelin arvoa suuremmalla hinnalla.⁵¹² Tämän seurauksena kuluttajat voivat joissakin tapauksissa luottaa enemmän havaittaviin ominaisuuksiin (hintaan) signaalina toivottuista ominaisuuksista. Tämä voi taas johtaa siihen, että palveluntuottajat kilpailevat signaalin tuottamisesta, mikä edelleen vääristää palvelumarkkinoita.⁵¹³

Ongelma on kuitenkin siinä, etteivät asiakkaat voi olla varmoja, että kalliimmat palvelut ovat muita palveluja laadukkaampia. Tämän seurauksena he ovat valmiita maksamaan vain vähimmäislaadusta.⁵¹⁴ Koska palvelusetelin arvo on yksi ehto, joka palveluntuottajien pitää hyväksyä, jotta he saavat tuottaa palvelusetelillä järjestettyjä palveluja, ja palveluntuottajille asetettujen hyväksymisedellytysten katsotaan taas

⁵⁰⁷ HE 20/2009 vp: 24.

⁵⁰⁸ Lith 2013; Nemlander & Sjöholm 2015, 2018.

⁵⁰⁹ Burgess ym. 2005: 25.

⁵¹⁰ Palvelusetelilaki 4.3 §.

⁵¹¹ Tarkemmin informaatiokustannuksista Määttä 2016: 45.

⁵¹² Stiglitz & Driffill 2000: 322. Ks. yritysten hinnoittelukäytännöistä esim. Armstrong & Chen 2009.

⁵¹³ Beales ym. 1981: 511.

⁵¹⁴ Stiglitz & Driffill 2000: 322.

olevan vähimmäisedellytyksiä⁵¹⁵, voi palvelusetelin arvon mieltää kertovan palvelun vähimmäislaadusta. Tämä puolestaan voi johtaa siihen, että asiakkaat valitsevat palveluntuottajan, jonka tuottamissa palveluissa heille ei jää omavastuuosuutta tai se on pieni. Tämän seurauksena kalliimpia palveluja tarjoavilla palveluntuottajilla ei ole riittävästi asiakkaita, ja he vetäytyvät pois markkinoilta.⁵¹⁶ Tällöin markkinoille jäävät heikkolaatuisimpia palveluja tuottavat palveluntuottajat. Burgess ym. (2005) ovatkin todenneet, että tilanteissa, joissa palvelun hinta on tarkasti havaittavissa, mutta palvelun laatua on vaikea havaita, tarjotun palvelun laatu on liian alhainen.

Myös Ruotsin valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävät sosiaalipalvelut ovat määriteltävissä vähintään kokemushyödykkeiksi⁵¹⁷. Järjestelmässä hinnalla ei ole merkitystä, koska kunta maksaa kaikille palveluntuottajille asiakkaasta riippumatta saman summan. Hintatietoa ei ilmoiteta palveluntuottajien vertailusivustoilla⁵¹⁸. Tämä johtaa siihen, että palveluntuottajien pitäisi pystyä osoittamaan ilman hintatietoa, että heidän tuottamansa palvelut ovat laadukkaampia verrattuna kilpailijoihinsa. Havainnot esimerkiksi Tukholman ja Solnan kaupunkien verkkosivustoilla olevista kotipalveluja ja hoito- ja asumispalveluja (*vård- och omsorgsboende*) tuottavien palveluntuottajien vertailusivustoilta olevista tiedoista viittaavat siihen, etteivät käytettävät tiedot ole sellaisia, että ne antaisivat palveluntuottajille mahdollisuuden ilmoittaa luotettavasti palvelujensa laadusta.⁵¹⁹ Esimerkiksi vaikka asiakkaat olisivat asiakastyytyväisyyskyselyn mukaan 100 prosenttisesti tyytyväisiä palveluntuottajaan, on tiedolla vaikea erottautua muista 100 prosentin tyytyväisyyden saaneista palveluntuottajista.

3.3.3 Erityinen egalitarismi ja asiakkaan moraalikato

Erityisellä egalitarismilla (*special egalitarianism*) tarkoitetaan niukkoja hyödykkeitä kuten terveydenhuoltoa, jonka saatavuus ei saa riippua asiakkaan maksukyvystä vaan yksinomaan hänen terveydentilastaan tai oireestaan eli tarpeestaan. Tällaisten hyödykkeiden katsotaan olevan sellaisia, ettei yksilö voi edes vapaaehtoisesti siirtää niitä jollekin toiselle henkilölle. Tämän seurauksena näihin hyödykkeisiin liittyy varsin voimakas holhoavuus.⁵²⁰ Julkinen valta on huolissaan siitä, etteivät asiakkaat

⁵¹⁵ HE 20/2009 vp: 26.

⁵¹⁶ Akerlof 1970.

⁵¹⁷ SKL 2017a.

⁵¹⁸ Esim. Tukholman kaupungin palveluntuottajan vertailusivustot Hitta hemtjänst ja Hitta vård- och omsorgsboende.

⁵¹⁹ Tukholman kaupungin Hitta hemtjänst, Hitta vård- och omsorgsboende; Solnan kaupungin Jämför hemtjänst.

⁵²⁰ Tobin 1970: 264, 266, 267, 273.

käytä saamaansa hyödykettä oman etunsa mukaisesti. Tällaisten hyödykkeiden järjestämiseen palvelusetelillä voi katsoa liittyvän riski epäsymmetrisen informaation ongelmasta.

Tämä perustuu siihen, että palvelusetelijärjestelmässä asiakkaat kuluttavat julkista rahaa, mutta julkinen toimija ei voi täydellisesti valvoa heidän käyttäytymistään.⁵²¹ Seurauksena on, että asiakas saattaa käyttäytyä opportunistisesti, mikä julkisen vallan näkökulmasta saattaa johtaa asiakkaan moraalikatoon.

Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan palvelusetelissä on määriteltävä palvelun käyttäjä ja käyttötarkoitus. Tätä perustellaan sillä, että näin varmistetaan, ettei palvelusetelin saanut henkilö voi vaihtaa saamaansa palveluseteliä toiseen palveluun tai toiselle henkilölle.⁵²² Kysymys on siitä, että jos julkisten varojen käyttöä ei korvamerkittäisi tietyn palvelun ostoon ja tietylle asiakkaalle, asiakas voisi ostaa itselleen palvelusetelillä muita kuin palvelutarpeenarvioinnin perusteella määritellyjä palveluja tai ostaisi niitä toisille henkilöille. Tämä aiheuttaisi yhteiskunnalle hyvinvointitappiota, koska asiakkaalle koituva hyvinvoinnin lisäys olisi pienempi kuin kunnalle sen tuottamisesta aiheutuva kustannus. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n hakemuksen, jossa A olisi halunnut käyttää hänelle omaishoidon lakisääteisen vapaapäivän toteuttamiseksi myönnetty palvelusetelit hoidettavan lääkärikäynteihin tai kampaamo- ja kauneushoitolamaksuihin. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, ettei haettujen seteleiden käyttö edellä mainittujen palvelujen käyttämiseen ole omaishoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua omaishoitoa tai huolenpitoa.⁵²³ Keino, jolla kunta voi ehkäistä asiakkaan moraalikatoa, on, että kunta maksaa palvelusetelillä tuotetun palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset suoraan palvelusetelituottajalle.⁵²⁴

Asiakkaan palvelusetelillä hankkimista palveluista maksamat omavastuuosuudet eivät kerrytä maksukattoa.⁵²⁵ Se on keino, jolla kunta voi ehkäistä asiakkaan moraalikatoa. Tämä perustuu siihen, että jos palvelusetelillä hankittavista palveluista asiakkaalle maksettavaksi jäävät omavastuuosuudet kerryttäisivät maksukattoa, voitaisiin joutua tilanteeseen, jossa asiakkaat valitsisivat keskimääräistä kalliimpia pal-

⁵²¹ Bradford & Shaviro 2000: 62.

⁵²² HE 20/2009 vp: 23.

⁵²³ KHO 2010:10 25.2.2010.

⁵²⁴ Esim. Turku 2017b: 7–8; HE 20/2009 vp: 23.

⁵²⁵ Maksukatolla eli asiakkaalle kalenterivuoden aikana asiakasmaksuista aiheutuille kustannuksille säädetyllä enimmäismäärällä pyritään estämään sitä, että asiakkaan maksamat asiakasmaksut eivät nouse kalenterivuoden aikana kohtuuttoman suuriksi ja tätä kautta ehkäise häntä hakeutumasta tarvittaessa palvelujen piiriin. Jos maksukatto kuitenkin ylittyy, ovat maksukattoon sisältyvät palvelut tämän jälkeen asiakkaalle ilmaisia. Laitoshoidosta voidaan periä kuitenkin maksu käyttäjän ylläpidosta maksukaton ylittymisen jälkeen. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992 6 a.1 §, jatkossa asiakasmaksulaki.)

veluntuottajia. Tällöin he maksaisivat suurempia omavastuuosuuksia, minkä seurauksena maksukatto täyttyisi verrattain nopeasti ja jatkossa kyseisen kalenterivuoden palvelut olisivat asiakkaalle ilmaisia.⁵²⁶

3.3.4 Palveluntuottajan toiminta ja moraalikato

Opportunistinen käyttäytyminen

Vaikka palvelusetelijärjestelmässä korostetaan, ettei kunta tee sopimusta palvelusetelituottajan kanssa palvelun tuottamisesta vaan asiakas, käytännössä kunnan ja palvelusetelituottajan välillä vallitsee sopimussuhde.⁵²⁷ Sopimussuhteisiin liittyy aina epäsymmetrisen informaation ongelma. Koska päämies ei voi välittömästi havainnoida agentin toimintaa, on päämiehen vaikea vakuuttua siitä, että agentin toiminta on täsmälleen sitä, mihin agentti on ilmoittautunut sitoutuvansa. Tämä aiheuttaa päämiehelle valvontakustannuksia ennen sopimuksen allekirjoittamista ja sopimuksen voimaantulon jälkeen.⁵²⁸ Mitä monimutkaisempia tehtäviä päämies antaa agentille suoritettavaksi ja mitä enemmän päätösvaltaa agentille annetaan, sitä suuremmat ovat agentin valvonnasta päämiehelle aiheutuvat valvontakustannukset.

Päämiehen ja agentin väliseen sopimussuhteeseen liittyvä riski agentin moraalikadosta saattaa esimerkiksi palvelusetelijärjestelmässä ilmetä niin, että vaikka hyväksytty palvelusetelituottaja on sitoutunut noudattamaan sääntökirjaan kirjattuja ehtoja, hän ei palveluja toteuttaessaan niitä kuitenkaan noudata.⁵²⁹ Palvelusetelilain 4.4 §:n mukaan kunta voi peruuttaa palvelusetelituottajan hyväksymisen ja poistaa hänet palveluntuottajaluettelosta, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty. Sääntökirjoja koskevien havaintojen mukaan palvelusetelituottajan hyväksyminen voidaan peruuttaa, jos palvelusetelituottaja ei esimerkiksi noudata hyviä hoito- ja palvelukäytäntöjä tai on tuottanut palvelua asiakkaan saaman palvelusetelipäätöksen vastaisesti.⁵³⁰

⁵²⁶ StVM 14/2009 vp: 6.

⁵²⁷ L 569/2009 6.2 §; tarkastellut sääntökirjat.

⁵²⁸ Ks. Jensen & Meckling 1976: 308–309.

⁵²⁹ Esimerkiksi Valvira antoi Esperi Care Oy:lle 17.4.2019 valvontamääräyksen, jonka nojalla Esperi Care Oy:n on korjattava kaikissa vanhustenhuollon yksiköissä havaitut epäkohdat ja puutteet (Valvira 2019a). Osa näistä toimipaikoista toimii myös hyväksytyinä palvelusetelituottajina. Valvira myös keskeytti Utajärvellä sijaitsevan hoivakodin toiminnan välittömästi 28.2.2019 (Valvira 2019b). Ks. myös Valvira (2019c).

⁵³⁰ Esim. Espoo 2016c; Oulu 2016; Eksote 2017; Helsinki 2017c; Salo 2017a.

Tarjoajan luoma kysyntä

Moraalikato saattaa ilmetä myös palveluntuottajan kysyntään vaikuttamisena eli ns. tarjoajan luomana kysyntänä.⁵³¹ Tällä tarkoitetaan sitä, että palveluntuottajalla on kannuste tarjota asiakkaalle määrällisesti enemmän palveluja, kuin mitä olisi mahdollista tarjota, jos asiakkailla olisi täysi tietämys.⁵³² Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä tarjoajan luomaa kysyntää pyritään ehkäisemään sillä, että asiakkaan palvelutarpeen arvioi kunnan viranomainen⁵³³. Asiakas saa palvelusetelin vain tarvettaan vastaavaan palveluun (oikea-aikaisesti) ja vain tarvettaan vastaavan määrän (riittävästi).⁵³⁴ Tämä on keino, jolla ehkäistään sitä, ettei palvelusetelituottaja pysty ilman kunnan tekemää palvelutarpeen arviointia lisäämään palvelusetelillä tarjottavien palvelujen määrää ja tätä kautta lisäämään omaa liiketoimintaansa.

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä tarjoajan luoman kysynnän riskin voi katsoa olevan erityisen suuri, koska palvelun rahoittaa valtaosin tai kokonaan kunta. Tämä voi johtaa ihmiset kuluttamaan enemmän palveluja kuin mitä yhteiskunnan näkökulmasta on tehokasta. Esimerkiksi Ruotsin Valtionkonttorin (*Statskontoret*) selvityksessä haastatellut kunnat selittivät yhdeksi syyksi kotipalvelujen kysynnän kasvuun valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton. Heidän mukaansa asiakkailla ja palveluntuottajilla on yhteinen intressi lisätä palvelujen tarjontaa. Palveluntuottajilla on intressi tuottaa palvelua niin monta tuntia kuin asiakkaalle on myönnetty. Asiakkaalla ei ole taas kannustinta vastaanottaa vähempää tuntimäärää kuin mitä hänelle on myönnetty, koska hän ei joudu maksamaan palveluistaan.⁵³⁵ Tällöin jos palveluntuottaja määritteli asiakkaalle annettavien palvelujen määrän ja kunta maksaisi palvelut, ei omaa etuaan maksimoivalla asiakkaalla olisi taloudellista kannustinta olla ottamasta vastaan ns. ilmaisia palveluja. Palvelutarpeen arviointi onkin mielleltävissä myös keinoksi, jolla kunta ehkäisee asiakkaan moraalikatoa.

Asiakkaiden haitallinen valikointi ja kustannusten siirto

Palveluntuottajan moraalikato voi niin ikään ilmetä asiakkaiden haitallisena valikointina. Asiakkaiden haitallisessa valikoinnissa on kysymys siitä, että palveluntuottajat valitsevat helppohoitoisia asiakkaita.⁵³⁶ Vaikka palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelituottajilla on varsin suuri ja suoraviivainen mahdollisuus valikoida⁵³⁷ asiakkaitaan, ainoastaan hallituksen esityksestä HE 20/2009 vp annetussa sosiaali-

⁵³¹ Sintonen & Pekurinen 2006: 78; Häkkinen & Seppälä 2016: 68.

⁵³² Sintonen & Pekurinen 2006: 78.

⁵³³ Sosiaalihuoltolaki; Socialtjänstlag.

⁵³⁴ Esim. vanhuspalvelulaki 1 luku 3.1 §.

⁵³⁵ Statskontoret 2012: 39, 41.

⁵³⁶ Ellis 1998; Junnila & Whellams 2016b; Pitkänen & Pekola 2016.

⁵³⁷ Ks. HE 16/2018 vp: 186.

ja terveysvaliokunnan muistiossa esitettiin huoli asiakkaiden haitallisesta valinnasta, toisin sanoen kermankuorinnasta.⁵³⁸

Palvelusetelituottajien mahdollisuus valikoida asiakkaitaan johtuu siitä, ettei palvelusetelilainsäädännössä eikä havaintojen mukaan myöskään tarkastelluissa sääntökirjoissa⁵³⁹ ole vaatimusta siitä, että palvelusetelituottaja on velvollinen tuottamaan palveluja palveluseteliasiakkaille. Sen sijaan palvelusetelituottaja sitoutuu tuottamaan palvelun tietyllä hinnalla ja tietyllä tavalla. Tätä voi selittää se, että palvelusetelijärjestelmässä lähtökohtaisena ajatuksena on, että järjestelmään hakevat yksityiset palveluntuottajat haluavat saada itselleen asiakkaita. Palvelusetelituottaja sitoutuu palvelun tuottamiseen asiakkaalle varsinaisesti kuitenkin vasta laatiessaan yksityisoikeudellisen sopimuksen asiakkaan kanssa palvelun tuottamisesta. Tämä mahdollistaa sen, että palvelusetelituottaja pystyy asiakkaan tavattuaan vielä kieltäytymään tuottamasta palvelua asiakkaalle.

Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä asiakkaiden haitallista valikointia on pyritty ehkäisemään sillä, että kunta ja palveluntuottaja laativat sopimuksen palvelun tuottamisesta. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 esitetyn palveluntuottajien hyväksymisvaatimuksia koskevan esimerkkilistan yksi vaatimus on, että palveluntuottajan on tarjottava palveluja kaikille asiakkaille, jotka ovat valinneet hänet palveluntuottajaksi. Käytännössä tämä ei välttämättä riitä ehkäisemään asiakkaiden haitallista valikointia, koska tosiasiassa haitalliselle valikoinnille on luotu perusta jo sillä, että hyväksytyillä palveluntuottajilla on oikeus vapaasti päättää, mihin ne kunnan tai maakäräjän alueella sijoittuvat. Alueiden erilaiset sosioekonomiset erot määrittävät paljon sen, millainen asiakaskunta palveluntuottajilla tulee olemaan. Kunnan omat toimijat eivät sen sijaan voi valita sijoittautumispaikkansa, vaan niiden on vastattava siitä, että asiakkaat saavat palveluja myös siellä, missä yksityiset palveluntuottajat eivät toimi (esim. harvaan asutulla maaseudulla). Näillä alueilla vallitsee kaksipuolinen monopoli, jossa ostajana ja myyjänä toimii kunta. Tämä kuitenkin estää valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton. Lisäksi kunnan vastuulle kuuluvat myös asiakkaat, jotka ovat kieltäytyneet käyttämästä valinnanvapautaan. Tämän seurauksena kunnan tuottamien palvelujen piirissä olevat asiakkaat voivat olla runsaasti ja raskaampaa hoitoa tarvitsevia.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaiden valikointia tapahtuu tosiasiassa jo palvelutarpeen arviointiprosessissa. Asiakkaan mahdollisuus saada palveluseteli perustuu

⁵³⁸ StVM 14/2009 vp toinen vastalause. Maaliskuussa 2019 rauenneen valinnanvapauslain esitoissa asiakkaiden haitallinen valikointi nousi voimakkaammin esille (HE 16/2018 vp; PeVL 15/2018 vp).

⁵³⁹ Eksote 2017; Helsinki 2016, 2017a, 2017b; Turku 2017a, 2017b, 2017c.

palvelutarpeen arvioitsijan päätökseen.⁵⁴⁰ Ruotsin järjestelmässä vastaavaa ongelmaan ei ole, koska oikeus palveluntuottajan valintaan on kaikilla asiakkailla.⁵⁴¹ Palvelusetelijärjestelmässä palvelutarpeen arvioitsija on sen sijaan ns. portinvartija, joka päättää siitä, jääkö hoitokustannuksiltaan kallis asiakas julkisen sektorin asiakkaaksi vai tarjotaanko asiakkaalle mahdollisuutta siirtyä yksityisen sektorin palvelujen piiriin. Esimerkiksi THL:n yksityistä ja kunnallista palveluasumista koskevan tutkimushankkeen tulokset osoittivat, että julkisissa palveluasumisen yksiköissä asukkaat olivat yksityisiin (ml. järjestöt) palveluntuottajaorganisaatioihin verrattuna parempikuntoisempia. Lisäksi asukkaat olivat julkisissa palveluasumisen yksiköissä kustannuspainoltaan hieman yksityisiä palveluntuottajaorganisaatioita kevythoitoisempia.⁵⁴² Tulokset viittaisivat siihen, että keskustelu⁵⁴³ yksityisten palveluntuottajien mahdollisesta asiakkaiden haitallisesta valikoinnista ei välttämättä koske yksinomaan yksityistä sektoria vaan samalla lailla sitä voidaan harjoittaa myös julkisella sektorilla.

Käsitys saa osin tukea Laurilan ym. (2016) yksityisille hammaslääkäreille lähetetyn kyselyn tuloksista. Yli puolet palvelusetelillä palveluja tuottavista hammaslääkäreistä koki, että terveyskeskukset hyötyvät palvelusetelijärjestelmästä. Vastaajat kokivat, että terveyskeskukset pystyvät välittämään vaativia ja hankalia hoitoja tarvitsevia asiakkaita yksityiselle sektorille. Toisaalta kysymys voi olla myös siitä, että vaativaa erikoishoitoa tarvitsevat asukkaat siirretään yksityiselle sektorille, jotta asukkaat pääsisivät nopeammin hoitoon.⁵⁴⁴

Kuntien mahdolliseen haitalliseen asiakkaiden valikointiin vaikuttaa kuitenkin se, etteivät kunnat pysty siirtämään kaikkia asiakkaita yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen piiriin. Tämä johtuu siitä, etteivät asukkaat kykene käyttämään palveluseteliä heikon toimintakykynsä takia tai kieltäytyvät tarjotusta palvelusetelistä. Tällöin kunnan on järjestettävä asiakkaiden tarvitsemat palvelut muulla tavoin.⁵⁴⁵

Palvelusetelijärjestelmässä yksityisillä palveluntuottajilla saattaa myös olla kannustin siirtää kustannuksiltaan raskaampaa hoivaa ja hoitoa vaativia asiakkaita takaisin kunnan harteille. Tämä saattaa koskea erityisesti palvelusetelillä järjestettyä tehostettua palveluasumista. Selitys voi olla se, että asukkaat yleensä tarvitsevat viimeisinä elinvuosinaan tai -kuukausinaan intensiivisempää hoivaa ja hoitoa, mikä nostaa palvelun tuotantokustannuksia. Sen seurauksena palvelusetelin arvo ei enää

⁵⁴⁰ Palvelusetelilaki 6.1 §.

⁵⁴¹ Valinnanvapauslaki 1 luku 1 §.

⁵⁴² Sinervo ym. 2010: 49.

⁵⁴³ Esim. Ahonen ym. 2015; Pitkänen & Pekola 2016; HE 16/2018 vp.

⁵⁴⁴ Ks. esim. Laurila ym. 2016: 211.

⁵⁴⁵ Palvelusetelilaki 6.1 §.

välttämättä kata palvelusta palvelusetelituottajalle koituvia kustannuksia ja palvelusetelituottaja irtisanoo sopimuksen. Tämä johtaa siihen, että kalliimpaa hoitoa tarvitsevat asiakkaat siirtyvät takaisin kunnan tuottamien palvelujen piiriin.

Sääntökirjoja koskevat tutkimushavainnot osoittavat, että kustannuksiltaan raskaampaa hoitoa vaativien potilaiden siirtoa takaisin kunnan harteille pyritään ehkäisemään palveluntuottajille asetetuilla hyväksymiskriteereillä⁵⁴⁶. Esimerkiksi vanhuspalvelulain 3 luvun 14.3 §:n mukaan kunnan on turvattava iäkkään henkilön hoitojärjestelyjen pysyvyys, on voitu kirjata tehostetun palveluasumisen sääntökirjoihin esimerkiksi seuraavasti. *”Asiakasta tulee hoitaa samassa yksikössä elämänsä loppuun asti” tai ”[a]sumispalveluyksikössä tulee olla kirjallinen toimintaohje saattohoidon toteuttamisesta”*.⁵⁴⁷

Hyväksymiskriteerit ja palveluntuottajan moraalikato

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä palveluntuottajien moraalikatoa pyritään ehkäisemään palveluntuottajille asetetuilla hyväksymiskriteereillä. Niillä pyritään varmistamaan, ettei palveluntuottajaksi voi päästä tuottaja, joka ei täytä hyväksymiskriteereitä. Palveluntuottajan hyväksyntä ei perustu kunnan ja palveluntuottajan neuvottelemaan sopimukseen, vaan kunnan palveluntuottajalle antamaan lupaan tuottaa palveluja, joita järjestetään valinnanmahdollisuuksia edistävällä järjestelmällä.

Palvelusetelilain 5 §:ään ja Ruotsin valinnanvapauslain 4 luvun 1 ja 2 §:iin sekä 7 luvun 1 §:ään kirjattujen palveluntuottajaksi hyväksymistä koskevien ehtojen kautta kunnat käyttävät julkista valtaa. Kunnat myöntävät vain hyväksymiskriteerit täyttävälle palveluntuottajille oikeuden tuottaa palvelusetelillä järjestettäviä palveluja. Hyväksymiskriteerien hyväksymisessä (asettamisessa) on kysymys hallintoasiaa koskevasta ratkaisusta, josta on tehtävä hallintopäätös⁵⁴⁸. Hallintopäätös antaa palvelusetelituottajille oikeudellista suojaa esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta peruuttaa palvelusetelituottajan hyväksymisen.⁵⁴⁹ Hallintopäätöksen katsotaan toimivan myös keinona, jolla voidaan tehokkaasti valvoa kunnan asettamien hyväksymiskriteerien lainmukaisuutta⁵⁵⁰.

Hyväksymiskriteerien voi katsoa toimivan myös keinona, jolla kunta suojaa itseään ennakolta palveluntuottajan toiminnan mahdollisesti aiheuttamilta taloudellisilta riskeiltä. Esimerkiksi jos kunta hyväksyessään palvelusetelituottajan ei ole varmistanut, että palveluntuottajaksi hakevan palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa,

⁵⁴⁶ Ks. Syrjä 2010: 94.

⁵⁴⁷ Esim. Espoo 2016d; Helsinki 2017b; Turku 2017c.

⁵⁴⁸ Ks. hallintopäätöksestä tarkemmin Mäenpää 2003.

⁵⁴⁹ Esim. KHO 2016:23 4.3.2016.

⁵⁵⁰ HE 16/2018 vp.

jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta ja tästä aiheutuu asiakkaalle vahinkoa, voi kunnalle syntyä korvausvastuun.⁵⁵¹ Tämä perustuu siihen, että koska palvelujentuottajien hyväksymisessä on kysymys julkisen vallan käytöstä, sovelletaan julkista valtaa käytettäessä tapahtuneen virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon korvaamiseen vahingonkorvauslakia (412/1974, VahL). Lain 3 luvun 2 §:n nojalla kunnalle syntyy korvausvastuu vain silloin, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Kysymys on tuottamusvastuusta (*negligence liability*)⁵⁵². Kunta on velvollinen korvaamaan asiakkaalle vahingon vain silloin, jos vahinko on aiheutunut kunnan huolimattomuudesta tai jonkin velvollisuuden laiminlyönnistä. Tuottamusvastuussa todistustaakka tuottamuksesta on korvausta vaativalla osapuolella.⁵⁵³ Palvelusetelijärjestelmässä todistustaakka on asiakkaalla.

Vaikka kunnat saavat itse päättää, millä tavoin ne valitsevat palveluntuottajat, on hyväksytyksi tulevien palveluntuottajien täytettävä suomalaisessa ja ruotsalaisessa lainsäädännössä (ml. viranomais määräykset ja suositukset) asetetut vaatimukset. Tämän johdosta kunnat joutuvat asettamaan palvelujen tuottajille useita hyväksymiskriteereitä.⁵⁵⁴ Niiden asettamista taas ohjaavat esimerkiksi Suomessa hallintolakiin kirjatut hyvän hallinnon perusteet⁵⁵⁵ ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 luku 20.2 §. Säädösten perusteella kunnan palvelusetelituottajille asettamien lisäkriteerien määrittämistä ohjaavat tasa-arvoisuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteet.⁵⁵⁶ Periaatteet ovat samat, jotka ohjaavat myös Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä palveluntuottajille asetettuja hyväksymiskriteerejä.⁵⁵⁷ Tämän seurauksena palveluntuottajilta vaaditut hyväksymiskriteerit osin vaihtelevat tuotettavan palvelun mukaan.

Kun kunnat määrittelevät palvelujen tuottajien hyväksymiskriteereitä, ne vaikuttavat samalla yksityisten palveluntuottajien mahdollisuuksiin ja kiinnostukseen hakeutua valinnanmahdollisuutta edistävällä järjestelmällä tuotetun palvelun tuottajiksi. Toisaalta palveluntuottajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että myös kunnan oman toiminnan on täytettävä yksityisille palveluntuottajille asetetut vähimmäisedellytykset. Palvelusetelin 5.1 §:n 3 kohdan mukaan palvelusetelituottajan tuottamien palvelujen on vastattava vähintään kunnalliselta toiminnalta edellytettyä tasoa.

⁵⁵¹ HE 20/2009 vp: 27.

⁵⁵² Shavell 1984, 2002.

⁵⁵³ Hoffrén 2009: 42.

⁵⁵⁴ SOU 2008/15: 177.

⁵⁵⁵ Hallintolaki 1 luku 3 §, 2 luku 6 §, 7 §.

⁵⁵⁶ Palvelusetelilaki 5.1 § 5 kohta, 5.2 §.

⁵⁵⁷ Valinnanvapauslaki 1 luku 2 §.

Runsas määrä erilaisia ja vaativia hyväksymiskriteereitä rajoittaa kuitenkin pienyritysten mahdollisuuksia päästä markkinoille eivätkä ne välttämättä kannusta myöskään muita palveluntuottajia hakeutumaan palveluntuottajaksi.⁵⁵⁸ Runsas määrä erilaisia hyväksymiskriteereitä merkitsee yleensä myös yksityiskohtaisempaa sääntelyä, joka taas johtaa ”standardinomaisiin” palveluihin. Esimerkiksi Ulrika Winbladin ym. (2014) tutkimuksen mukaan yhden kunnan tarjouspyyntöasiakirjassa esitetyistä 230 vaatimuksesta 63 vaatimusta koski yksinomaan ruokaa ja ravitsemusta. Kun tähän lisätään samassa tutkimuksessa saatu tulos siitä, että lähes 90 prosenttia vaatimuksista koski palvelujen toteuttamistapaa (palveluprosessia)⁵⁵⁹, johtavat vaatimukset siihen, että suuri määrä palveluntuottajia tuottaa samaa palvelua samalla tavalla. Tällöin palveluntuottajien mahdollisuus luoda uusia ja innovatiivisia palveluja, jotka pidemmällä aikavälillä tehostaisivat toimintaa, vähenee tai mahdollisuus luoda uutta on rajattua.⁵⁶⁰ Samoin vähenee asiakkaiden mahdollisuus löytää mieltymyksiään parhaiten vastaavaa palveluntuottajaa.⁵⁶¹

Palveluntuottajan moraalikato palveluja tuotettaessa

Valinnanvapautta edistävissä järjestelmissä kunnan on varmistettava, että edellytykset laadukkaiden, asiakas- ja potilasturvallisten ja asianmukaisten palvelujen toteuttamiselle ovat olemassa myös palveluja toteutettaessa. Palveluntuottajan moraalikadon ehkäiseminen aiheuttaa kunnille valvontakustannuksia⁵⁶². Esimerkiksi Helsingin kaupungin palveluseteleiden hallinnollisia kustannuksia koskevassa tutkimuksessa (2014) kustannuksia selvitettiin palveluseteliprosessin eri vaiheisiin käytetyn työajan (t/palveluntuottaja) mukaan. Tutkimus osoittaa, että palvelusetelituottajien valvontaan liittyvät hallinnolliset kustannukset vaihtelevat palveluittain. Tutkimus myös viittaa siihen, että valvontaan käytetyt kustannukset muodostavat varsin pienen osan palveluseteliprosessin hallinnollisista kustannuksista. Esimerkiksi vanhusten palveluasumisessa palvelusetelituottajaksi hyväksymisprosessin kustannukset olivat 10,6 prosenttia ja valvonnan kustannukset (yhden palveluntuottajan tietojen valvontaan käytetty aika) olivat 2,2 prosenttia palveluseteliprosessin hallinnollisista kustannuksista. Suun terveydenhuollossa vastaavat osuudet olivat 1,6 prosenttia ja 0,9 prosenttia.⁵⁶³ Tulosten voi katsoa kertovan myös siitä, ettei palvelusetelituottajien valvonta aiheuta kunnille suurta hallinnollista taakkaa.⁵⁶⁴

⁵⁵⁸ SOU 2008/15: 174. Ks. myös Prop. 2008/09:29: 69 Nutekin lausunto.

⁵⁵⁹ Winblad ym. 2014: 15, 16.

⁵⁶⁰ Ks. esim. Brandt 2019.

⁵⁶¹ Winblad ym. 2014: 17, 29. Ks. myös Smith & Smyth 1996.

⁵⁶² HE 74/2003 vp: 13; HE 20/2009 vp: 18.

⁵⁶³ Helme 2014: 66 ja 69.

⁵⁶⁴ Ks. hallinnollisesta sääntelytaakasta enemmän esim. Määttä & Tala 2015. Ks. HE 47/2017 vp.

Valvontakustannusten vähäisyyttä voi selittää sillä, että kunnat ovat ottaneet käyttöön erilaisia sähköisiä palvelusetelijärjestelmän hallinnointijärjestelmiä kuten Palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmä (PSOP)⁵⁶⁵ tai Effector Palvelusetelit⁵⁶⁶. Sähköisten tietojärjestelmien kautta kunnat voivat vähentää palvelusetelituottajien valvonnassa olevia manuaalisia työvaiheita kuten hakemusten ja niihin liitettyjen asiakirjojen käsittelyä. Hakemusten sähköinen käsittely myös lyhentää hakemuksen käsittelyaikaa ja tätä kautta nopeuttaa palvelusetelituottajan markkinoille pääsyä.⁵⁶⁷ Esimerkiksi PSOP-järjestelmän mainostetaan tehostavan palvelun järjestäjän toimintaprosesseja jopa 80 prosenttia ja tekevän palveluiden järjestämisestä kustannustehokkaampaa.⁵⁶⁸

Sääntökirjoja koskevat havainnot osoittavat myös, että osa kunnista on integroinut omaan järjestelmäänsä muita sähköisiä järjestelmiä. Esimerkiksi kunta voi edellyttää palvelusetelituottajan kuuluvan Suomen Tilaajavastuu Oy:n Luotettava Kumppani –palveluun.⁵⁶⁹ Tämä mahdollistaa sen, että kunta pystyy hakemaan palveluntuottajaa koskevat Tilajavastuulain mukaiset liitteet järjestelmästä automaattisesti. Tämä vähentää kunnan palvelusetelituottajien valvontakustannuksia ja palvelusetelituottajien tiedonantovelvollisuuksiin liittyviä kustannuksia.

Vaikka yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain 4 luvun 17 §:n mukaan kunta voi tarkastaa palvelusetelituottajan toiminnan ja toiminnan järjestämisessä käytettävät toimitilat, voidaan tarkastus tehdä vain silloin, kun sen tekemiseen on perusteltu syy. Lisäksi vaikka tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta, pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa kuitenkin ainoastaan, jos se on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi.⁵⁷⁰ Vaikka yllätystarkastukset kuuluvat kuntien valvontakeinovalikoimaan, niiden tekemät yllätystarkastukset vanhusten palveluasumisen yksiköihin ovat olleet harvinaisia.⁵⁷¹

Sosiaali- ja terveysministeriön avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista annetun asetuksen (1806/2009) mukaan toimintayksikössä järjestetyt palvelut ovat avohoitoa, jollei ole ilmeisen perusteita pitää toimintaa laitushoitona. Asetuksen mukaan avohoidossa korostuu henkilön omaehtoinen vaikutusmahdollisuus palvelujen ja asumisen järjestämisessä. Avohoidolle on tunnusomaista muun muassa se, että henkilö on tehnyt huoneenvuokralain mukaisen vuokrasopimuksen ja hänelle on

⁵⁶⁵ Parastapalvelua.

⁵⁶⁶ Polycon.

⁵⁶⁷ Ks. esim. Grönberg 2017: 56.

⁵⁶⁸ Tiera 2018; Digia 2017.

⁵⁶⁹ Esim. Espoo 2016d; Helsinki 2017b.

⁵⁷⁰ Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 18.1 §. Vastaavat säännökset sisältyvät myös yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 4 luvun 17 §:ään.

⁵⁷¹ Yle uutinen 24.4.2019.

yleensä laadittu palvelu- ja hoitosuunnitelma. Lisäksi avohoidoksi katsotaan sosiaalihuoltolain 3 luku 21 §:ssä tarkoitettut asumispalvelut (palvelu- tai tukiasuminen), joita annetaan asiakkaalle, joka tarvitsee erityisestä syystä apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Sosiaalihuoltolain 1 luvun 3.1 §:n 3 kohdan mukaan asumispalveluja tarjotaan erityistä tukea tarvitseville asiakkaille, joilla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystaloustieteelliset perustelut palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisten tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja joiden tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin vanhuspalvelulain 1 luvun 3 §:ssä säädetään. Koska asetuksen perusteella avohoidoksi voidaan määritellä myös tehostettu palveluasuminen, merkitsee tämä tosiasiassa sitä, että palveluasumista tuottavien palvelusetelituottajien palvelujen toteuttamiselle asetetut hyväksymiskriteerit voidaan tarkastaa vasta siinä vaiheessa, kun valvontaviranomaiset ovat saaneet ilmoituksia, yhteydenottoja ja muita tietoja yksiköissä havaituista epäkohdista.⁵⁷² Eli palvelun laadun on havaittu vaarantavan asiakasturvallisuutta eli palvelusetelituottajan moraalikadon jo toteututtua.

Hallituksen esityksen HE 164/2014 vp mukaan omavalvontasuunnitelmaa voidaan käyttää apuna viranomaisvalvonnassa.⁵⁷³ Sääntökirjoja koskevat havainnot osoittavat, että kunnat edellyttävät hakijoiden liittävän palvelusetelituottajahakemuksensa omavalvontasuunnitelmansa (kopion) ja osa kunnista pyytää palvelusetelituottajia myös lähettämään omavalvontasuunnitelmansa kunnalle, kun kunta valvoo palvelusetelituottajien toimintaa.⁵⁷⁴ Hallituksen esityksen HE 302/2010 vp mukaan asianmukaisen omavalvontasuunnitelman laadinnan takaa valvontaviranomaisen hyväksynnän sijasta se, että palveluntuottajan on pidettävä suunnitelmaa julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Etelä-Suomen aluehallintoviraston vanhustenhuollon ympärivuorokautisten toimintayksiköiden omavalvontasuunnitelmien sisältöä koskevan selvityksen tulokset viittaavat kuitenkin siihen, ettei suunnitelman julkisuus riitä takaamaan sisällöllisesti asianmukaista suunnitelmaa. Vaikka Valviran määräyksen mukaan omavalvontasuunnitelmaan pitäisi kirjata niinkin yksinkertainen tieto, kun teknologiasta vastaavan henkilön nimi, vastuuhenkilön nimi löytyi vain noin viidenneksestä tarkastelluista 21 suunnitelmasta.⁵⁷⁵

Tosiasiasa omavalvontasuunnitelma on vain palveluntuottajan suunnitelma siitä, miten hän aikoo toteuttaa palvelussaan vaaditut palvelun toteuttamiselle asetetut ehdot. Se ei kerro mitään siitä, miten palveluja käytännössä toteutetaan. Se todentuu vain asiakkaan ja palveluntuottajan välisessä vuorovaikutussuhteessa, josta

⁵⁷² Valvira 2019a, 2019b, 2019c.

⁵⁷³ Ks. myös HE 185/2014 vp.

⁵⁷⁴ Esim. Espoo 2016c; Eksote 2017; Helsinki 2017b; Turku 2017c.

⁵⁷⁵ Vehkoja & Vainio 2017: 10.

taas pyritään saamaan tietoa asiakastyytyväisyyskyselyillä ja asiakaspalautteilla.⁵⁷⁶ Asiakaspalautteiden ja asiakastyytyväisyyskyselyjen tuottama tieto on joidenkin palvelujen osalta kuitenkin rajallista asiakkaiden huonokuntoisuuden takia. Tämän seurauksena asiakaskyselyihin saattavat vastata asiakkaan sijasta esimerkiksi omainen tai toimintayksikön työntekijä.⁵⁷⁷

Palvelusetelituottajien toiminnan valvonnasta aiheutuvia transaktiokustannuksia voidaan vähentää palveluntuottajien omavalvonnalla. Omavalvonta korostaa palveluntuottajan omaa vastuuta seurata ja valvoa toimintansa asianmukaisuutta ja tuottamiensa palvelujen laatua.⁵⁷⁸ Käytännössä palvelusetelituottajat siis itse valvovat, että he toteuttavat tai heidän johtamansa toimintayksikkö toteuttaa palvelut sääntökirjassa palvelulle asetettujen vaatimusten mukaisesti.⁵⁷⁹ Palveluntuottajien omavalvonnan toimivuus varmistetaan yksittäisten valvontatapausten yhteydessä.⁵⁸⁰

Omavalvontaa toteutetaan omavalvontasuunnitelmalla, joka jokaisen yksityisen sosiaali- ja terveyspalveluntuottajan on laadittava.⁵⁸¹ Taustalla on ajatus, että kun jokaisella toimintayksiköllä on toiminnan turvallisuuden, asianmukaisuuden ja laadun takaamiseksi laadittu kirjallinen ja näkyvässä pidettävä omavalvontasuunnitelma⁵⁸², se mahdollistaa epäkohtiin puuttumisen aiemmin ja ehkäisee jälkikäteen oikeusturvan tarvetta.⁵⁸³ Toimiva omavalvonta perustuu palveluntuottajan ja viranomaisen väliseen luottamukseen⁵⁸⁴. Lähtökohtaisena ajatuksena on, että palveluntuottajat toimivat ehtojen mukaisesti ilman viranomaisen varmistamista.⁵⁸⁵ Käytännössä näin ei kuitenkaan ole, vaan omavalvonnan taustalla on vahingonkorvauslain mukainen tuottamusvastuu.

Tuottamuvastuu merkitsee käytännössä sitä, että palveluntuottaja joutuu korvaamaan asiakkaalle vahingon, joka aiheutuu palveluntuottajan huolimattomuudesta tai laiminlyönnistä. Palveluntuottaja välttyy kuitenkin vahingonkorvausvastuusta, jos hän tuottaa palvelut huolellisesti (*due care*)⁵⁸⁶. Koska palvelusetelituottaja välttyy korvausvastuusta vain toimimalla sääntökirjan edellyttämällä tavalla, oletetaan

⁵⁷⁶ Esim. Espoo 2016d; Helsinki 2017b.

⁵⁷⁷ Syrjä 2010: 93; Kuusinen-James 2016: 100. Ks. myös Volk & Laukkanen 2007.

⁵⁷⁸ Ks. HE 185/2014 vp; Valvira 2012, 2014.

⁵⁷⁹ Ks. laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2 luku 5 §.

⁵⁸⁰ Valvira 2015.

⁵⁸¹ Laki yksityisestä terveydenhuollosta 2 luku 6 §; laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2 luku 6 §.

⁵⁸² Sosiaalihuoltolaki 5 luku 47.1 §.

⁵⁸³ HE 164/2014 vp s. 140–141. Myös esimerkiksi ”Itä-Suomen AVIn Satu Syrjälän ja Länsi- ja Sisä-Suomen AVIn sosiaali- ja terveysyksikön päällikön Niina Siirilän mukaan lähtökoh- tana on, että palveluntuottajien omavalvontaan pitää voida luottaa ja luottamuksen viran- omaisen ja palveluntuottajan välillä on oltava molemminpuolista” (Yle uutinen 24.4.2019).

⁵⁸⁴ HE 47/2017 vp: 62.

⁵⁸⁵ Ks. esim. Eika 2009: 124.

⁵⁸⁶ Shavell 1984, 2002; Kaplow & Shavell 2002.

tämän myös merkitsevän sitä, että palveluntuottaja valitsee toimivansa sääntökirjassa asetettujen ehtojen mukaisesti.

Tuottamusvastuuseen liittyy kuitenkin ongelmia. Palvelusetelilaissa, lakia koskevassa hallituksen esityksessä tai tarkastelluissa sääntökirjoissa ei ole määritelty tarkemmin sitä, milloin palvelun suorittamiselle asetettuja hyväksymiskriteereitä ei ole vahingonkorvauslain mukaisesti kohtuudella noudatettu.⁵⁸⁷ Tällöin herää kysymys, että jos palvelun tuottamiselle asetettuja hyväksymiskriteereitä on esimerkiksi yli 50⁵⁸⁸, niin kuinka monen hyväksymiskriteerien osalta vaatimus saa jäädä täyttämättä ja miten, jotta palveluntuottajan voidaan katsoa olevan korvausvastuussa asiakkaalle aiheutuneista vahingoista. Palveluntuottajan tuottamusvastuun selvittämistä taas vaikeuttaa se, että palveluntuottajan toiminnasta aiheutunut vahinko saattaa ilmetä vasta myöhemmin. Asiakas on saattanut kuitenkin vaihtaa palveluntuottajaa, jolloin uudelle palveluntuottajalle saattaa olla vaikeaa tai mahdotonta osoittaa, että asiakkaalle aiheutunut vahinko ei ole johtunut hänen laiminlyönnistään.⁵⁸⁹

Palvelusetelituottajien määrän kasvaessa kasvaa samalla riski siitä, että sellaisten palveluntuottajien määrä, jotka käyttäytyvät epäsuotuisalla tavalla, myös kasvaa. Esimerkiksi yksityistä terveydenhuoltoa koskevan lain 2 luvun 10 §:n mukaan palveluntuottajan ja itsenäisen ammatinharjoittajan on annettava vuosittain toimintakertomus lupaviranomaiselle.⁵⁹⁰ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) mukaan käytännössä kuitenkin samat palveluntuottajat jättävät vuodesta toiseen toimintakertomuksen toimittamatta eikä tuottajaan saada yhteyttä puhelimitse, sähköpostilla tai kirjeellä.⁵⁹¹

Vaikka omavalvontasuunnitelma on tarkoitettu henkilöstön ja toimintayksikön oman toiminnan kehittämisen ja palvelun laadun seuraamiseen, siihen sisältyy myös ajatus siitä, että asiakkaat, heidän omaisensa ja palveluntuottajan henkilöstö valvovat omavalvontasuunnitelmaan kirjattujen asioiden toteutumista käytännössä ja antavat palautetta yksikön toiminnasta ja mahdollisista havaitsemistaan epäkohdista suoraan palveluntuottajalle.⁵⁹² Tällöin palveluntuottaja voi annetun asiakaspalautteen perusteella korjata tai kehittää toimintaansa, jolloin voidaan välttää valvontaviranomaisten tarve puuttua jälkikäteisen valvonnan tai velvoitteiden keinoin asianomaisen palveluntuottajan tai toimintayksikön toimintaan.⁵⁹³ Tämä säästää valvonnasta julkiselle vallalle aiheutuvia kustannuksia.

⁵⁸⁷ Vahingonkorvauslain 3 luku 2 §.

⁵⁸⁸ Esim. Espoo 2016d; Helsinki 2017b; Tampere 2017a.

⁵⁸⁹ Ks. Shavell 1984.

⁵⁹⁰ Vastaava säännös on kirjattu yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain 4 luvun 16 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan luvan saaneen yksityisen palveluntuottajan on vuosittain annettava toiminnastaan toimintakertomus lupaviranomaisille.

⁵⁹¹ Aluehallintovirasto 2014.

⁵⁹² HE 302/2010 vp: 20; HE 164/2014 vp: 141.

⁵⁹³ Ks. esim. HE 185/2014 vp; HE 15/2017 vp; HE 52/2017 vp.

Asiakkaat, heidän läheisensä sekä toimintayksikön henkilöstö nähdään kunnan valvontaresursseiksi. Lainsäätäjä tavallaan oikeuttaa viranomaisvalvonnan resurssien vähentämisen asiakkaan toimesta tapahtuvan valvonnan vahvistamisella.⁵⁹⁴ Tämä kuitenkin edellyttää, että asiakkaat lukevat omavalvontasuunnitelman, kykenevät arvioimaan omaa asemaansa ja saamiensa palvelujen sisältöä ja vaikuttavuutta sekä kykenevät reagoimaan välittömästi havaitsemiinsa epäkohtiin.⁵⁹⁵ Kuitenkin mitä heikkokuntoisimmista asiakkaista on kysymys, sitä epätodennäköisempää on, että he kykenevät toimimaan odotusten mukaisesti.⁵⁹⁶ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus onkin todennut hallituksen esitykseen HE 74/2003 vp antamassaan lausunnossa, että laadunvalvonnan jääminen pääasiassa asiakkaan vastuulle on ongelmallista erityisesti hyvin ikääntyneiden asiakkaiden osalta. Esimerkiksi Valviran kysely vanhusten kaltoinkohtelusta sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa asumisyksiköissä (2016a) osoitti, että lähes puolet työntekijöistä ei ollut tietoinen yksikkönsä omavalvontasuunnitelmasta tai siitä, sisältyykö suunnitelmaan kaltoinkohtelua ehkäiseviä ohjeita.⁵⁹⁷ Tulokset kertovat siitä, että osa työntekijöistä ei ole tietoinen työtään ohjaavista käytännöistä ja periaatteista. Tällöin ajatus siitä, että myös työntekijät voivat valvoa työyksiköidensä palvelujen laatua, pohjautuu osin toiveajatteluun.

Esimerkiksi vuonna 2015 valvontaviranomaiset ratkaisivat 1 920 sosiaalihuollon valvonta-asiaa, joista valtaosa koski julkista sektoria. Kiinnostavaa on se, että ratkaistuista yksityisten tuottamista vanhushpalveluja koskevista valvonta-asioista 67 prosenttia koski palvelujen laatua ja sisältöä. Vastaava osuus julkisilla toimijoilla oli vain 19 prosenttia.⁵⁹⁸ Vaikka palveluntuottajien omavalvontajärjestelmän katsotaan olevan keino, jolla voidaan säästää valvontaviranomaisten resursseja⁵⁹⁹, viittaavat valvonta-asioita koskevat tiedot, että näin ei välttämättä ole. Omavalvontajärjestelmää onkin tiukennettu siten, että aikaisemman vapaaehtoisuuteen perustuvan ”valvonnan” sijasta henkilökunnalla on nyt velvollisuus ilmoittaa asiakkaan palveluissa havaitsemistaan epäkohdista tai niiden uhasta toiminnasta vastaavalle henkilölle.⁶⁰⁰

Palvelusetelituottajat voivat palveluja tarjotessaan käyttää myös alihankkijoita⁶⁰¹. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen (Kela) alihankintaa koskevan ohjeistuksen mukaan alihankkija ja Kelan kanssa sopimuksen solminut palveluntuottaja ovat eri toimijoita. Kela solmii sopimuksen palveluntuottajan kanssa ja alihankkija solmii alihankintasopimuksen Kelan kanssa sopimuksen solmineen palveluntuottajan kanssa. Kelan kanssa sopimussuhteessa oleva palveluntuottaja vastaa Kelaan nähden myös

⁵⁹⁴ Kotkas 2013: 725.

⁵⁹⁵ HE lakiluonnos valinnanvapaudesta 31.1.2017: 62.

⁵⁹⁶ Ks. Kotkas 2013: 732.

⁵⁹⁷ Ks. myös Vehkoja & Vainio 2017.

⁵⁹⁸ Valvira 2016b.

⁵⁹⁹ HE 302/2010 vp: 11.

⁶⁰⁰ Sosiaalihuoltolaki 5 luku 48 §.

⁶⁰¹ HE 20/2009 vp: 25–26.

alihankkijan palveluista kuin omistaan.⁶⁰² Kysymys on isännänvastuusta (*vicarious liability*).

Isännänvastuussa on kysymys siitä, että päämiehenä palvelusetelituottaja vastaa alihankkijansa aiheuttamasta tai aiheuttamista vahingoista.⁶⁰³ Tämä merkitsee sitä, että palvelusetelituottajan pitää alihankkijan sijasta todistaa vahingon tapahduttua kunnalle, ettei hän ole menetellyt huolimattomasti. Lisäksi mahdolliset vahingonkorvaukset eivät kohdistu alihankkijaan, joka aiheutti vahingon. Näyttötaakka aiheuttaa palvelusetelituottajalle hallinnollisia kustannuksia ja vahingonkorvaukset lisäävät palvelun tuottamisesta palveluntuottajalle aiheutuvia kustannuksia. Koska vahingon aiheuttaneen alihankkijan vahingonkorvausvastuu siirtyy isännänvastuussa olevalle palveluntuottajalle, lisää tämä myös isännänvastuussa olevan palvelusetelituottajan alihankkijan etsintään ja valvontaan liittyviä kustannuksia.⁶⁰⁴ Palvelusetelituottajan isännänvastuu saattaa pikemminkin vähentää alihankkijoiden käyttämistä kuin edistää pienyritysten mahdollisuuksia päästä markkinoille tai saada lisää asiakkaita.

Isännänvastuuseen liittyvät samat ongelmat kuin omavalvontaan. Tämä johtuu siitä, että myös alihankkijaa koskee velvollisuus valvoa omaa toimintaansa laatimansa omavalvontasuunnitelman avulla. Tällöin jos palvelusetelituottaja on ensisijaisesti vastuussa oman toimintansa valvonnasta, sama pätee myös alihankkijaan. Tällöin tuottamsvastuun pitäisi koskea myös alihankkijaa. Näin ei kuitenkaan näyttäisi olevan. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuka on viimekädessä korvausvastuussa asiakkaalle aiheutuneesta vahingosta. Kunta, jonka pitäisi valvoa palveluntuottajaa, palveluntuottaja, jonka pitäisi valvoa alihankkijaa vai alihankkija, jolla ei ole lainkaan tuottamsvastuuta.

3.4 Tavoitteena oikeudenmukaisuuden edistäminen

Palveluseteleiden kohdentaminen

Palvelusetelijärjestelmän yhtenä tavoitteena on myös tasoittaa kotitalouksien välistä tulonjakoa. Palvelusetelijärjestelmässä lähtökohtana katsotaan olevan asukkaiden ja asiakkaiden tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäädännölle on kuitenkin ominaista se, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa.⁶⁰⁵ Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan kunnan on varmistettava, että palvelusetelillä palveluja tuotettaessa kaikilla asiakkailla

⁶⁰² Kansaneläkelaitos 2016. Ks. myös esim. Eksote 2017; Helsinki 2017c; Tampere 2017a; Turku 2017c.

⁶⁰³ Shavell 2002 luku 4: 7.

⁶⁰⁴ Ellis 1982.

⁶⁰⁵ PeVL 31/2014 vp: 3. Ks. myös HE 309/1993 vp: 42–43.

on yhdenvertaiset mahdollisuudet valita palveluseteli palvelun järjestämismuodoksi.⁶⁰⁶ Tässä tarkoituksessa palvelusetelijärjestelmän tavoitteeksi voidaan mieltää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden aseman parantaminen palvelujärjestelmässä.⁶⁰⁷ Kysymys yhtäläisestä palvelusetelin käyttömahdollisuudesta pitää sisällään kaksi asiaa. Ensinnä sen, että asiakkaille tarjotaan palveluseteliä yhtäläisin perustein, jolloin kysymys on palvelusetelin myöntämiskriteereistä. Toiseksi sen, että asiakkailta on yhtäläiset mahdollisuudet valita palveluseteli, jolloin kysymys on asiakkaiden valinnassa tukemisesta.

Tavoite yhtäläisestä palvelusetelin käyttömahdollisuudesta viittaa siihen, että palveluseteli rinnastetaan palvelun järjestämistavan sijasta hyödykkeeksi (palveluksi), jolle on ominaista erityinen egalitarismi. Näiden hyödykkeiden saanti perustuu yksinomaan tarpeeseen. Tarveperiaatteen yleisenä sisältönä on etuuksien myöntäminen niitä eniten tarvitseville.⁶⁰⁸

Tarveperiaatteen ongelmana on kuitenkin sen epämääräisyys silloin, kun palvelujen hakijoita on paljon suhteessa palvelun järjestämiseen käytettävissä oleviin määrärahoihin.⁶⁰⁹ Jotta palvelut pystytään kohdentamaan niitä eniten tarvitseville, tarvitaan kriteereitä, joilla palvelujen kohdentaminen voidaan tehdä. Palvelusetelilaissa ei ole kuitenkaan määritelty kriteereitä sille, ketkä ovat oikeutettuja saamaan palvelusetelin. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp todetaan vain, että asiakkaan oikeus saada palveluseteli on sidottu kunnan palvelusetelitoimintaan varaamiin määrärahoihin, niiden riittävyyteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön suorittamaan arviointiin asiakkaalle soveltuvasta palvelusta.⁶¹⁰ Käsitys viittaa siihen, että asiakkaalle soveltuvalla palvelulla tarkoitetaan sekä palvelua että sen järjestämistapaa. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että myös järjestämistavan soveltuvuutta asiakkaan tarpeiden ratkaisijana pitäisi arvioida. Tutkimustulokset palvelusetelin käytöstä säännöllisessä kotihoidossa viittaavat siihen, että käytännössä näin osin jo tehdään. Palveluohjaaja⁶¹¹ arvioi ensin, täyttääkö asiakas kunnallisen palvelun saantikriteerit, jonka jälkeen hän arvioi pystyykö asiakas käyttämään palveluseteliä.⁶¹² Toisin sanoen, pystyykö asiakas käyttäytymään palvelusetelijärjestelmän edellyttämällä tavalla kuten valitsemaan itselleen sopivimmat palvelut, neuvottelemaan palveluistaan, valvomaan saamansa palvelun laatua, reklamoimaan palveluissa olevista virheistä tai puutteellisuuksista, vaatimaan korvauksia sekä hallinnoimaan monien

⁶⁰⁶ HE 20/2009 vp: 17, 19, 28.

⁶⁰⁷ Esim. Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: 24. Ks. myös PeVL 26/2017 vp: 37.

⁶⁰⁸ Tuori & Kotkas 2016: 198–199.

⁶⁰⁹ Tuori & Kotkas 2016: 199.

⁶¹⁰ HE 20/2009 vp: 26.

⁶¹¹ Tässä tutkimuksessa asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnista ja palvelusetelin tarjoamisesta päättävästä kunnan viranomaisesta käytetään käsitettä palveluohjaaja riippumatta siitä, että kyseiseen henkilöön voidaan kunnissa viitata eri nimikkeellä.

⁶¹² Kuusinen-James 2016: 141.

palvelujensa yhteensovittamista.⁶¹³ Palveluohjaaja on portinvartijan roolinsa⁶¹⁴ ohella merkittävässä asemassa myös oikeudenmukaisuuden edistämisessä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on myös todennut sosiaalihuoltolakia koskevaan hallituksen esitykseen HE 164/2014 vp antamassaan mietinnössä, että palvelutarpeen arviointi on keskeisessä asemassa palveluprosessin toimivuuden kannalta ja vaikuttaa usein myös ratkaisevasti myöhemmin syntyviin sosiaalihuollon kustannuksiin.⁶¹⁵

Palvelusetelilainsäädännössä ei kuitenkaan ole määritelty avoimesti ja selkeästi palvelusetelin tarjontakriteereitä. Sen sijaan palvelusetelillä järjestettyjä palveluja koskevissa sääntökirjoissa palvelusetelin myöntämiskriteereitä on saatettu määritellä selkeämmin. Myöntämiskriteereihin viitataan esimerkiksi siten, että jos asiakas täyttää tehostetun palveluasumisen kriteerit, hänelle tarjotaan palveluseteliä palvelun hankkimiseksi tai jos asiakas hakee tehostetun palveluasumisen palveluseteliä ja hän täyttää ympärivuorokautisen hoidon pääsyn kriteerit, hänelle myönnetään palveluseteli.⁶¹⁶ Toisaalta sääntökirjoihin on saatettu kirjata tilanteita, jotka estävät palvelusetelin saamisen. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi seuraavat tilanteet: asiakas kieltäytyy palvelusetelistä; asiakas ei täytä palvelusetelin käytölle vaadittua palvelutarvetta eli asiakkaalle ei ole laadittu palvelu- ja hoitosuunnitelmaa; asiakas tai hänen omaisensa tai läheisensä ei ole kykeneväinen ottamaan vastuuta palvelusetelillä tuotetusta palvelusta.⁶¹⁷ Käytännössä tämä merkitsee sitä, että palveluseteliä voidaan tarjota kaikille palvelun saantikriteerit täyttävälle asiakkaille riippumatta heidän toimintakyvystään, jos heillä on vain omainen tai läheinen, jonka toimintakyky riittää asiakkaan puolesta palveluseteliasiakkuuteen. Tällöin palveluohjaajan pitäisi kuitenkin arvioida myös asiakkaan puolesta palveluseteliasiakkaana toimivan omaisen/läheisen toimintakykyä. Omaisen tai läheisen toimintakyvyn arviointi veisi kuitenkin aikaa, vaatisi enemmän työtä ja tätä kautta lisäisi hallinnollisten kustannusten osuutta palvelusetelimäärärahoista. Lisäksi riskinä olisi, ettei palveluseteliä voitaisi-kaan tarjota asiakkaalle.

Koska palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto on kunnille vapaaehtoista, saavat ne itse myös määritellä, millaisille asiakasryhmille ne palveluseteleitä tarjoavat. Kuntien verkkosivuja koskevat havainnot ja palvelusetelillä järjestettäviä palveluja koskevat sääntökirjat kertovat siitä, että kunnat kohdentavat tiettyjä palveluja kuten esimerkiksi kotipalvelun tukipalveluihin liittyviä siivouspalveluja pienituloisille, joiden toimintakyky on heikentynyt siinä määrin, etteivät he selviydy siivouksesta. Esimerkiksi Turussa siivouseteliin on oikeutettu yli 65-vuotias yksinasuva asiakas,

⁶¹³ Kalliomaa-Puha 2013: 122–123.

⁶¹⁴ Esim. Junnila & Whellams 2016a: 118.

⁶¹⁵ StVM 27/2014 vp: 5.

⁶¹⁶ Turku 2017c: liite 2; Tampere 2018b.

⁶¹⁷ Helsinki 2017c: 15.

jos hänen tulonsa jäävät alle 1 258 euroon kuukaudessa.⁶¹⁸ Espoossa vastaava tulo-raja yksinasuvilla yli 65-vuotiailla on 1434,1 euroa kuukaudessa.⁶¹⁹ Oikeuskäytän-nöissä on kuitenkin katsottu, että jos palvelun myöntämisestä koskevassa lainkohdassa ei ole mainittu, että palvelun perusteena olisivat tietyn tulorajan alittavat tulot, ei asiakkaan oikeutta saada palvelua voida rajoittaa.⁶²⁰ Vaikka kotipalveluihin kuuluvat siivouspalvelut ovat sosiaalihuoltolain 3 luvun 19.3 §:n mukaisia sosiaalipalveluja, joiden saanti perustuu yksinomaan tarpeeseen, eivät kunnat kuitenkaan riko lakia kohdentaessaan palvelusetelit tietyn tulorajan alittaville asiakkaille. Tämä perustuu siihen, että kuntien pitää järjestää tietyn tulorajan ylittävälle palvelun saantikriteerit täyttävälle asiakkaille vastaavat palvelut muilla tavoilla.

Vaikka palvelusetelin kohdentaminen ensisijaisesti pienituloisille mielletään oi-keudenmukaisuuden edistämiseksi, se voi tosiasiaassa merkitä sitä, että pienituloiset maksavat palvelusetelillä järjestetystä palvelusta enemmän kuin vastaavasta palve-lusta muilla tavoin järjestettynä. Esimerkiksi asiakasmaksulain 6 a.2 §:ssä luetel-luista maksukattoon⁶²¹ kuuluvista palveluista osa on sellaisia, joita kunnat järjestävät myös palvelusetelillä kuten omaishoitajan lakisääteisen vapaan ajaksi järjestettävät palvelut (lyhytaikainen laitoshoido). Maksukattoa eivät kuitenkaan kerrytä esimer-kiksi palveluasumisesta ja kotona annettavista palveluista perityt asiakasmaksut.⁶²²

Katri Hannikaisen (2018) tutkimuksen mukaan alimpaan tuloviidennekseen kuu-luvat ikääntyneet tarvitsevat kuitenkin kotipalvelua ja kotisairaanhoidoa huomatta-vasti ylempiä tuloryhmiä enemmän. Jos kunnat tarjoavat maksukattoon kuuluvien palvelujen hankkimiseksi palveluseteliä lähinnä pienituloisille ja järjestävät hyvätu-loisille palvelut muilla tavoilla, joista perittävät asiakasmaksut kerryttävät maksu-kattoa, maksavat runsaasti terveydenhuollon palveluja tarvitsevat pienituloiset asiakkaat kalenterivuoden aikana palveluistaan enemmän kuin hyvätuloiset. Lisäksi esimerkiksi tehostetun palveluasumisen palvelusetelin katsotaan olevan asiakkaalle aina hieman kalliimpi vaihtoehto kuin jos asiakas sijoitettaisiin tehostettuun palve-luasumiseen kaupungin osoittamalle sopimuspaikalle.⁶²³ Käytännössä palveluseteli-vaihtoehdon lopullinen hinta asiakkaalle on sidoksissa asiakkaan omaan valintaan. Esimerkiksi jos palvelusetelituottaja tarjoaa palvelusetelillä tuotettavan palvelun

⁶¹⁸ Turku 2017b.

⁶¹⁹ Espoo 2016b.

⁶²⁰ Kuopion HAO 28.5.2012 12/0213/12; Turun HAO 21.11.2016 16/0726/2.

⁶²¹ Maksukattoon lasketaan mukaan terveyskeskuksen avosairaanhoidon lääkäripalvelujen maksut, fysioterapiamaksut, sarjahoidon maksut, sairaalan poliklinikkamaksut, päiväkirur-gian maksut, lyhytaikaisen laitoshoidon maksut terveydenhuollon ja sosiaalihuollon laitok-sissa, yö- ja päivähoidon maksut ja kuntoutushoidon maksut. Maksukattoon ei lasketa tulo-sidonnaisia asiakasmaksuja. (Asiakasmaksulaki 6 a.2 §; Terveydenhuollon maksukatto 2018).

⁶²² Hetemaa ym. 2018: 36; HE lakiluonnos asiakasmaksuista 29.6.2018: 38.

⁶²³ Tampere 2017b. Vrt. Borg 2016.

palvelusetelin arvoa vastaavalla hinnalla, palvelu on asiakkaalle ilmainen. Asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa omalla valinnallaan palvelusta maksamansa omavastuusuuden suuruuteen on myös keino, jolla voidaan vaikuttaa asiakkaiden kustannustietoisuuteen ja tätä kautta lisätä asiakkaiden harkintaa palvelujen käytössä.⁶²⁴

Pienituloisille kohdennettujen palveluseteleiden katsotaan myös vähentävän asiakkaiden eriarvoisuutta yksityisten palveluntuottajien palvelujen käytössä, mutta palvelun voi tulkita vähentävän asiakkaiden eriarvoisuutta myös toista kautta. Jos pienituloiset maksavat palvelusetelillä hankkimistaan palveluista omavastuuna enemmän kuin vastaavasta palvelusta maksettava asiakasmaksu on, johtaa tämä siihen, että pienituloisten ja hyvätuloisten palvelusta maksaman hinnan välinen ero supistuu sekä absoluuttisesti että suhteellisesti.

Tavoitteella lisätä yhdenvertaisuutta saatetaan hämärtää sitä, että palveluseteli-asiakkaiden rahoitusosuutta sosiaali- ja terveystaloudellisuudesta voidaan lisätä ilman poliittista päätöstä asiakasmaksujen korottamisesta. Palvelusetelijärjestelmällä asiakasmaksujen korottaminen voidaan toteuttaa asiakkaiden itsensä tekemän valinnan kautta. Kun asiakkaat valitsevat palvelusetelituottajan, he valitsevat samalla, kuinka paljon he maksavat palvelustaan omavastuusuutta. Ongelma on kuitenkin siinä, että jos palvelusetelit kohdennetaan pienituloisille, merkitsee tämä sitä, että pienituloisten rahoitusosuutta omien palvelujen rahoituksesta kasvatetaan. Lain tavoitteen ja tosiasiallisen tavoitteen välisen tavoiteristiriidan voikin katsoa ilmentävän lainsäädäntötiluusiota⁶²⁵.

Koska kunnat budjetoivat määrärahoja palvelusetelillä järjestettäviin palveluihin vain tietyn määrän, merkitsee palvelusetelin kohdentaminen pienituloisille sitä, että vain pienelle osalle pienituloisista voidaan tarjota palveluseteliä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että määrärahoista osa kuluu siihen, että kunta joutuu seulomaan asiakkaista ne, joiden tulot alittavat asetetun tulorajan. Jos kunta on jakanut tietyn tulorajan alle jäävät edelleen pienempiin tuloluokkiin, lisääntyvät seulontatyön kustannukset edelleen ja palveluiden tuottamiseen kohdennettavat määrärahat vähenevät. Esimerkiksi vanhuspalveluja koskevassa hallituksen esityksessä HE 160/2012 vp arvioitiin, että iäkkäiden henkilöiden toimintakyvyn nykyistä perusteellisempi arviointi ja palvelutarpeen monipuolisempi selvittäminen lisäävät kustannuksia vuosittain noin 10 miljoonalla eurolla.

Toiseksi määrärahoja vähentää se, miten pienituloinen asiakaskunta jakaantuu ns. pienituloisista pienituloisimpiin ja ns. pienituloisista hyvätuloisimpiin. Tämä johtuu siitä, että pienituloisista pienituloisimpien palveluseteli on arvoltaan suurempi kuin pienituloisista hyvätuloisempien. Tällöin jokainen pienituloisimmista pienituloisimmalle annettu palveluseteli vähentää käytettävissä olevia määrärahoja suhteel-

⁶²⁴ HE 20/2009 vp: 20.

⁶²⁵ Määttä 2016: 52–53.

lisesti enemmän kuin pienituloisista hyvätuloisemmille annettu palveluseteli. Oikeudenmukaisuuden edistämiseksi on vaihtoehtoiskustannus. Jos palveluseteleitä tarjotaan lähinnä pienituloisista pienituloisimmille, valinnanvapautta voidaan lisätä vain pienelle osalle pienituloisia. Jos palveluseteliä tarjotaan taas enemmän pienituloisista hyvätuloisimmille, palveluseteleitä voidaan tarjota useammalle pienituloiselle asiakkaalle.

Palvelusetelin tarjoaminen tietyn tulorajan alittaville asiakkaille lisää myös riskiä siitä, että asiakkaan palvelusetelin arvoa on korostettava⁶²⁶, Kansaneläkelaitoksen on myönnettävä asiakkaalle toimeentulotukilain (1412/1997) mukaista perustoimeentulotukea (7 §) tai kunnan on myönnettävä asiakkaalle täydentävää (7 c §) tai ehkäisevää toimeentulotukea (13 §).⁶²⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevassa kuntainfossa linjannut, että jos asiakkaalle jää sosiaalipalveluja palvelusetelillä hankittaessa itse maksettavaa osuutta normaalia asiakasmaksua enemmän, kunnan on harkittava tapauskohtaisesti, onko asiakkaalla perusteita saada ylimenevä osuus täydentävänä toimeentulotukena.⁶²⁸

Katja Ilmarisen ym. tutkimuksen (2016) mukaan sosiaalihuollon asiakkaista noin viidesosa koki, että korkeat asiakasmaksut hankaloittavat palvelujen saamista ja vajaa kolmasosa katsoi, että oma taloudellinen tilanne vaikeuttaa palvelujen saamista. Tällöin, jos asiakkaat maksavat palvelusetelillä hankkimastaan palvelusta enemmän kuin kunta perii asiakasmaksua järjestämästään palvelusta, omavastuuosuus lisää asiakkaan eri palveluista maksamien asiakasmaksujen määrää ja vaikeuttaa asiakkaiden taloudellista tilannetta entisestään. Käytännössä palvelusetelin käyttäminen oikeudenmukaisuuden edistämiskeinona esimerkiksi tehostetussa palveluasumisessa, voi johtaa siihen, että kunta joutuu tukemaan asiakasta asumisen turvaamiseksi myös toimeentulotuella.⁶²⁹ Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston perustoimeentulotukea koskevan tarkastuksen (2014) mukaan Lieksa oli myöntänyt tehostetun palveluasumisen piirissä oleville vanhuksille toimeentulotukea tilanteissa, joissa palveluasetelin arvo ei ollut riittänyt kompensoimaan asumispalveluista asiakkaalle aiheutuvia kuluja. Jos kunta ei korota palvelusetelin arvoa palvelusetelilain 8 §:n mukaisesti, kunta joutuu tukemaan asiakasta muulla tavoin. Jos kunta valitsee tukevansa asiakasta toimeentulotuella, merkitsee se, että päätös lisää kunnan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksia ja voi tätä kautta vaikeuttaa muiden toimeentulotukea tarvitsevien mahdollisuuksia saada taloudellista tukea.

⁶²⁶ Palvelusetelilaki 8.1 §. Ks. HE 115/2017 vp: 17 varhaiskasvatuksessa käytettyjen palvelusetelin arvon korottamisesta.

⁶²⁷ Ks. esim. HE 32/2008 vp: 11.

⁶²⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: 2.

⁶²⁹ Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014; KHO 842/2017 28.2.2017; Sosiaali- ja terveysministeriö 2018.

Toisaalta kunnan päätös voi aiheuttaa kustannuksia myös valtiolle. Tämä perustuu siihen, että Kela voi laskiessaan perustoimeentulotuen määrää ottaa huomioon myös vähäisemmät terveydenhuoltomenot, mikäli ne eivät sisälly toimeentulotuen perusosaan tai niitä ei ole korvattu muista ensisijaisista järjestelmistä.⁶³⁰ Vaikka perustoimeentulotukea ei myönnetä esimerkiksi ilman reseptiä ostettaviin itsehoitolääkkeisiin, perusvoiteisiin, vitamiineihin eikä laastareihin, muina perusmenoina voidaan hyväksyä terveydenhuollon asiakasmaksuja.⁶³¹ Jos kunta on järjestänyt terveystalouden palvelusetelillä, voi Kela ottaa palvelusetelillä ostetusta palvelusta huomioon sen määrän, minkä palvelu olisi maksanut asiakkaalle kunnan itsensä tuottamana eli asiakkaalta perityn julkisen terveydenhuollon asiakasmaksun osuuden.⁶³² Tällöin myös valtio osallistuu palvelusetelillä järjestettyjen terveystalouden rahoittamiseen. Tämä perustuu siihen, että muut perusmenot ovat toimeentulotukilain 2 luvun 7 § mukaisia perustoimeentulotuella katettavia menoja. Lain 1 luvun 5 b §:n mukaan valtio ja kunta rahoittavat perustoimeentulotuen kustannukset puoliksi.

Jos kunta siirtää asiakkaan taloudellisten resurssien ehtyessä asiakkaan omien palvelujensa piiriin, merkitsee se asiakkaan siirtämistä uuteen hoitopaikkaan ja asiakkaan valinnanvapauden kumoutumista.⁶³³ Tämä on vastoin vanhuspalvelulain 3 luvun 14 §:n henkeä. Asiakkaan taloudellisten edellytysten pysyvä puuttuminen saattaa kuitenkin olla sellainen pykälässä säädetty muu erityisen painava ja perusteltu syy, jonka nojalla asiakkaan pysyvä hoitopaikka voidaan muuttaa. Jos tällaisissa tilanteissa toimittaisiin Kuntaliiton (2012) suosituksen mukaan, eli asiakkaan asuminen samassa palvelutalossa turvattaisiin suorahankintana, merkitsisi tämä sitä, että yksittäisen asiakkaan hyvinvoinnin turvaaminen saattaisi tulla kunnalle kalliimmaksi kuin kunnan omana tuottajana. Tällöin käytettävissä olevat niukat voimavarat kohdentuisivat tehottomasti.

⁶³⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö 2017a: 9

⁶³¹ Esimerkiksi lääkärin ja hammashoidon maksut (esim. terveyskeskusmaksut), tilapäisen kotisairaanhoidon tai muun terveydenhuollon työntekijän suorittaman kotikäynnin maksut, poliklinikkamaksut, sairaalan potilasmaksut, julkisen terveydenhuollon fysioterapian maksut ja Kelan kuntoutuksena korvaamien psykoterapioiden omavastuuosuudet (ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2018).

⁶³² Terveydenhuoltomenot perustoimeentulotuessa.

⁶³³ Ks. esim. Tampere 2017b.

Sosiaalihuollossa oikeudenmukaisuutta edistetään tulosidonnaisilla palvelusetelillä

Sosiaali- ja terveydenhuollossa oikeudenmukaisuustavoitteet on pyritty ottamaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännössä. Asiakasmaksulailla säädetään kunnallisista sosiaali- ja terveystalouksista, joista voidaan periä asiakasmaksu henkilön maksukyvyyn mukaan. Asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992, jatkossa asiakasmaksuasetus) taas säädetään palveluista perittävien maksujen enimmäismäärästä. Palvelusetelilaki antaa kunnille varsin suuren vapauden määrittellä, miten ne toteuttavat palvelusetelillä järjestetyissä palveluissa tulonjakopoliittisia päämääriä. Kunnat voivat päättää esimerkiksi tulositonnaisen palvelusetelin käyttämisestä sellaisessa palvelussa, josta perittävä asiakasmaksu on määritelty asiakasmaksuasetuksessa tasasuuruiseksi. Vastaavasti kunnat voivat myöntää tasasuuruisia palvelusetelitä palveluun, josta perittävä maksu on säädetty tulositonnaiseksi.⁶³⁴ Palvelusetelin arvon määrittämisen jättäminen kunnille merkitsee, että palvelusetelijärjestelmä edistää asiakkaiden välistä oikeudenmukaisuutta alueiden sisällä mutta ei alueiden välillä.⁶³⁵

Tutkimushavainnot viitattavat siihen, että jos kunnat ovat perineet asiakasmaksua sosiaalipalvelusta tasasuuruisuena, ne käyttävät tasasuuruista palveluseteliä myös järjestäessään samaa palvelua palvelusetelillä. Samoin jos sosiaalipalvelusta on peritty asiakasmaksua tulojen ja kotitalouden koon mukaan, palveluseteli on tulositonnainen myös palvelua palvelusetelillä järjestettäessä.⁶³⁶ Hallituksen esityksen HE 16/2018 vp mukaan tasasuuruisia maksuja peritään pääsääntöisesti satunnaisesti ja lyhytaikaisesti käytettävistä palveluista, kun taas tulositonnaisia maksuja peritään palveluista, joita käytetään pidempään.⁶³⁷

Koska tasasuuruinen palveluseteli on kaikille asiakkaille tuloista riippumatta sama, tulojen näkökulmasta ne eivät edistä oikeudenmukaisuutta. Pienituloiset maksavat palvelusta enemmän suhteessa käytettävissä oleviin tuloihinsa. Lisäksi niiden käytöstä hyötyvät myös sellaiset asiakkaat, jotka eivät tällaista tukea tulo- ja varallisuusasemansa perustella tarvitsisi.⁶³⁸ Tulositonnaisia palvelusetelitä käytettäessä palvelusetelin arvo pienenee tulojen noustessa, jolloin suurituloisimmat maksavat samasta palvelusta enemmän. Esimerkiksi asiakas, jonka nettotulot ovat korkeintaan 900 euroa kuussa, saa 3 000 euron arvoisen palvelusetelin kuukaudessa tehostetun palveluasumisen ostamiseksi. Vastaavasti asiakas, jonka nettotulot kuukaudessa

⁶³⁴ Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 2008.

⁶³⁵ Esim. StVM 23/2003 vp.

⁶³⁶ Parastapalvelua; Palse. Ks. myös Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 15; Nemlander & Sjöholm 2018.

⁶³⁷ Esim. Sosiaali- ja terveysministeriö 2015; HE 16/2018 vp; HE 35/2018 vp; HE lakiluonnos asiakasmaksuista 29.6.2018; tarkastellut sääntökirjat.

⁶³⁸ Esim. Määttä 2016: 50.

ovat vähintään 3 601 euroa saa palvelusetelin, jonka arvo on 200 euroa kuukaudessa.⁶³⁹ Vaikka tulosidonnaisten palvelusetelien voi katsoa edistävän sosiaalista oikeudenmukaisuutta tasasuuruisia palvelusetelitä jossain määrin paremmin⁶⁴⁰, ne eivät välttämättä ole taloudellisesti tehokkain tapa edistää pienituloisten mahdollisuuksia ostaa palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Tämä johtuu siitä, että tulosidonnaisten palvelusetelien hallinnointikustannukset ovat tasasuuruisia palvelusetelitä suuremmat.

Tulosidonnaisiin palveluseteliin liittyvä hallinnollinen taakka

Tulosidonnaisten palvelusetelien käyttö aiheuttaa kunnille suuremman hallinnollisen taakan kuin tasasuuruisten palvelusetelien käyttö. Tämä johtuu lakisääteisistä tiedonantovelvoitteista aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Jos kunta käyttää palvelussa tulosidonnaisia palvelusetelitä, sen pitää päättää, miten se ottaa huomioon asiakkaiden jatkuvat ja säännölliset tulot määritellesään palvelusetelin arvoa. Vaihtoehtoisesti kunta voi myös käyttää tulosidonnaista palveluseteliä, jonka arvo perustuu tulojen huomioon ottamiseen asiakasmaksulain 10 a–10 c §:ssä säädetyllä tavalla.⁶⁴¹ Riippumatta siitä, kummalla tavalla kunta huomioi asiakkaan jatkuvat ja säännölliset tulot, tulojen määrittäminen edellyttää siitä tiedottamista. Hallinnollista taakkaa lisää myös se, että päätöksentekijät joutuvat päättämään tulorajoista ja ilmoittamaan siitä, mikä on kunkin palvelusetelin arvo kullakin tulorajalla. Esimerkiksi Helsingissä tehostetussa palveluasumisessa on käytössä 29 eriarvoista palveluseteliä⁶⁴², Turussa vastaavassa palvelussa on käytössä 58 eriarvoista palveluseteliä⁶⁴³.

Tulosidonnaisiin palveluseteliin liittyvää hallinnollista taakkaa lisää myös se, että tulosidonnaisissa palveluissa tarvitaan tulojen ohella muita tietoja ja asiakkaalle myönnetyn palvelusetelin arvosta on tehtävä hallintopäätös.⁶⁴⁴ Tämä johtuu hallintolain hallintopäätöstä koskevista säädöksistä. Lain 7 luvun 43 § mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti, mutta se voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Lain 10 luvun 59 §:n mukaan hallintopäätös on toimitettava asiakkaalle postitse kirjeellä.

Hallinnollista taakkaa aiheuttavat myös palvelusetelilain 6.3 §:ssä mainitut tiedonantovelvoitteet. Palveluohjaajan pitää kertoa asiakkaalle, mikä on palvelusetelin

⁶³⁹ Helsinki 2017b.

⁶⁴⁰ Esim. HE lakiluonnos asiakasmaksuista 29.6.2018: 8.

⁶⁴¹ Palvelusetelilaki 3.1 § 3 kohta.

⁶⁴² Helsinki 2017b.

⁶⁴³ Suuri määrä selittyy sillä, että jokainen tuloluokka jakautuu sisäisesti vielä kahteen eriarvoiseen seteliin asiakkaan hoitoisuustason mukaan (Turku 2017d).

⁶⁴⁴ HE lakiluonnos asiakasmaksuista 29.6.2018: 91–92; Palvelusetelilaki 7.3 §.

arvo ja asiakkaan omavastuuosuuden arvioitu suuruus ja vastaavasta palvelusta asiakasmaksulain mukaan määräytyvä maksu. Jotta palvelutarpeen arvioitsija kykenee antamaan asiakkaalle karkeankin vertailuarvion, hänen pitää tehdä jonkinlaiset laskelmat. Tämä lisää palveluohjaajan työtä, mikä taas pidentää palvelutarpeen arviointiprosessiin käytettävää aikaa. Tämä puolestaan vähentää tehtyjen palvelutarpeenarviointien määrää, mikä taas pidentää kiireettömissä tapauksissa muiden asiakkaiden palvelutarpeenarviointiprosessiin pääsyä. Lisäksi arvio palvelusetelin arvosta ja asiakasmaksun suuruudesta edellyttää, että asiakkaan pitäisi jo palvelutarpeenarviointia tehtäessä esittää tulotietojaan koskevat asiakirjat. Sen sijaan Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä palveluntuottajat saavat asiakkaasta riippumatta saman summan. Tällöin palvelutarpeenarviointia tehtäessä ei tarvitse käyttää aikaa asiakkaan asiakasmaksun arvioimiseen, vaan se voidaan tehdä myöhemmin. Tämä vähentää palvelutarpeen arviointiprosessiin käytettävää aikaa ja tätä kautta vähentää asiakkaan valinnanvapauden edistämisestä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Lopuksi tulosidonnaisen palvelusetelin arvo määritellään sen hetkisten tulojen perusteella, joita asiakkaalla on palvelutarpeenarviointiprosessin ajankohtana. Palveluseteleitä käytetään tavallisimmin kuitenkin palveluissa, joiden piirissä asiakkaat ovat pitkäaikaisesti kuten säännöllinen kotihoito⁶⁴⁵, kotipalvelut tai tehostettu palveluasuminen (ks. kuvio 1). Asiakkaan tulot voivat kuitenkin muuttua, mikä taas edellyttää tulojen tarkistamista tietyin väliajoin esimerkiksi vuosittain tai asiakkaan tulojen muuttuessa.⁶⁴⁶ Tämä lisää entisestään tulosidonnaisista palveluseteleistä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, minkä seurauksena palveluseteleihin kohdennetuilla määrärahoilla tarjontaa saadaan lisättyä vähemmän kuin tasasuuruisia palveluseteleitä käytettäessä.

⁶⁴⁵ Kotihoidolla tarkoitetaan kotipalvelun ja terveydenhuoltolain 3 luvun 25 §:ään sisältyvien kotisairaanhoidon tehtävien muodostamaa kokonaisuutta. Kotihoitoa annetaan asiakkaan omaan kotiin, joka voi sijaita esimerkiksi kerrostalossa tai palvelutalossa.

⁶⁴⁶ Esim. Sastamala 2016; Turku 2017e.

4 Palvelusetelijärjestelmä ja kunnan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta

Vaikka valtio on sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaavien erityislakien⁶⁴⁷ nojalla delegoinut lakisääteisten sosiaali- ja terveystaloustieteiden palvelujen järjestämisen kunnille⁶⁴⁸, on valtio kuntalain ja STVOL:n nojalla antanut kunnille mahdollisuuden hyödyntää tehtävänsä täyttämässä myös yksityisiä palveluntuottajia. Kunnille annettu mahdollisuus delegoida joidenkin lakisääteisten sosiaali- ja terveystaloustieteiden palvelujen tuottaminen yksityisille palveluntuottajille on mielletävissä keinoksi, jolla valtio pyrkii tehostamaan talouden voimavarojen (yksityisten palveluntuottajien työpanoksen) käyttöä. Kuntalaki ja STVOL jättävät kuitenkin päätöksen yksityisten palveluntuottajien hyödyntämisestä palvelutuotannossa kunnille.

Kuntien päätös delegoida jonkin palvelun tuottaminen palvelusetelillä yksityisille palveluntuottajille ei koske vain palvelusetelin käyttöönottoa. Sen lisäksi ne joutuvat tekemään valintoja, jotka koskevat palvelusetelillä järjestettäviä palveluja, palvelusetelin saajia, palvelusetelin arvoa, palveluntuottajien valintaa ja palvelusetelituottajien palveluista tarjottavaa informaatiota. Palvelusetelijärjestelmässä kunnat joutuvatkin tekemään huomattavasti enemmän valintoja kuin asiakkaat ja yksityiset palveluntuottajat.

4.1 Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa koskevat valinnat

Richard Thalerin ym. (2010: 1) mukaan päätöksentekijät eivät tee valintoja tyhjiössä, vaan ympäristössä olevat monet havaitut tai havaitsemattomat tekijät voivat vaikuttaa heidän päätöksentekoonsa. Yksi keino, jolla ihmisten valintoihin voidaan vaikuttaa, on muuttaa valinta-arkkitehtuurin (*choice architecture*) oletussääntöä.⁶⁴⁹ Tämä

⁶⁴⁷ Kansanterveyslaki; Terveydenhuoltolaki; Sosiaalihuoltolaki.

⁶⁴⁸ Erikoissairaanhoitolain 1 luvun 3.1 §:n mukaan erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään.

⁶⁴⁹ Thaler & Sunstein 2008.

perustuu siihen, että monista erilaisista syistä monet ihmiset valitsevat vaihtoehtoista yleensä sen, jonka valinta vaatii heiltä vähiten vaivaa. Tästä seuraa, että jos oletusvalintavaihtoehtona on etukäteen määritelty valinta, jonka valitsija saa valitsematta, on oletettavaa, että suuri määrä ihmisiä päätyy tähän vaihtoehtoon riippumatta siitä, onko vaihtoehto heille hyvä.⁶⁵⁰ Tällöin oletussääntöä muuttamalla julkinen valta voi varovasti suostutella (*nudge*) ihmisiä tekemään itsensä kannalta hyviä valintoja. Oletussäännöt toimivat epäsuorana suosituksena toimia tietyllä tavalla.⁶⁵¹

Esimerkiksi Brigitte Madrian ja Dennis Shea (2001) tutkivat työntekijöiden eläkesäästökäyttäytymistä ennen ja jälkeen eläkesäästösuunnitelmaan 401(k) tehtyä muutosta. Ennen suunnitelmaan tehtyä valintamuutosta oletussääntönä oli, että työntekijät eivät kuulu eläkesuunnitelman piiriin. Jos he halusivat liittyä eläkesuunnitelman käyttäjäksi, heidän edellytettiin ilmaisevan valintansa rekisteröitymällä eläkesuunnitelman käyttäjäksi. Yritys muutti kuitenkin eläkesuunnitelmaan liittymisen oletussääntöä siten, että kaikki työntekijä rekisteröityivät automaattisesti eläkesuunnitelman piiriin tullessaan palkatuiksi yritykseen. Jos he eivät halunneet liittyä eläkesuunnitelmaan, heidän piti erikseen ilmoittaa haluavansa erota siitä. Vaikka työntekijöiden maksusuudessa ja valituissa rahastoissa ei tapahtunut muutoksia, oletussäännön muuttamisen jälkeen työntekijöiden eläkesäästösuunnitelmaan osallistumisaste oli merkittävästi suurempi kuin aikaisemmin. Tutkijat selittivät tulosta ihmisten taipumuksella viivyttellä (*procrastination*).⁶⁵² Viivyttelyvaikutuksessa on kyse siitä, että ihmisillä on taipumus päätöksenteon monimutkaisuuden tai työläyden takia lyhytnäköisesti lykätä tehtävän suorittamista.⁶⁵³ Tämän seurauksena he voivat olla ryhtymättä toimiin, vaikka tehtävän suorittaminen olisi heidän etujensa mukaista.

Sillä, perustuuko palvelusetelilainsäädännön valinta-arkkitehtuurin oletussääntö (*default option rule*) valintaan, jonka kunta saa automaattisesti eli tekemättä valintaa (*opt out rule*)⁶⁵⁴ vai siihen, joka edellyttää kunnan toimivan eli valitsevan (*opt in rule*)⁶⁵⁵, voidaan vaikuttaa palvelusetelin käyttöönottoon. Molemmat säännöt pohjautuvat vapaaehtoisuuteen, mutta niiden vaikutukset saattavat olla hyvin erilaisia. Opt out -sääntö voi johtaa kattavampaan käyttäjien piiriin.⁶⁵⁶ Suomessa palveluete-

⁶⁵⁰ Thaler ym. 2010: 4.

⁶⁵¹ Johnson & Goldstein 2003.

⁶⁵² Madrian & Shea 2001; Steel 2007.

⁶⁵³ The Behavioral Economics Guide 2016: 116.

⁶⁵⁴ Opt out -säännössä palvelusetelilaki sitoo kuntaa, mutta kunnalla on mahdollisuus irrottautua lain käytöstä tekemällä sitä koskeva hallinnollinen päätös.

⁶⁵⁵ Opt in -säännössä palvelusetelilaki sitoo kuntaa ainostaan silloin, jos kunta on antanut suostumuksensa, toisin sanoen tehnyt hallinnollisen päätöksen ottaa palvelujärjestelmä käyttöön.

⁶⁵⁶ Valtiovarainministeriö 2018: 185–186.

lijärjestelmän käyttöönotto on STVOL:n 1 luvun 4.1 §:n 5 kohdan ja palvelusetelilain mukaan kunnille vapaaehtoista. Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto on siten rakennettu opt in -säännölle, joka edellyttää kunnan tekevän erikseen valinnan järjestelmän käyttöönotosta. Opt in -sääntö saattaa kuitenkin tukea ihmisten taipumusta viivyttelyvaikutukseen, mikä voi osittain selittää palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton hidasta yleistymistä.

4.1.1 Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoon vaikuttaneet tekijät ennen palvelusetelilakia

Suomessa kunnat ovat voineet käyttää palveluseteliä kotipalveluissa vuodesta 2004⁶⁵⁷, kotisairaanhoidossa vuodesta 2008⁶⁵⁸ ja vammaishuollossa henkilökohtaisen avun järjestämisessä syyskuusta 2009⁶⁵⁹ lähtien. Kunnissa palveluseteleitä otettiin käyttöön kuitenkin hitaasti.⁶⁶⁰ Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palveluseteleiden hidas käyttöönotto kytkettiin asiakasmaksulain 12.2 §:ään. Palvelusetelillä palvelua hankittaessa asiakkaalle jäävä omavastuuosuus ei saanut ylittää sitä asiakasmaksua, jonka kunta olisi voinut periä itse tuottamistaan palveluista.

Palvelusetelijärjestelmän hidasta yleistymistä voi selittää myös ihmisten taipumuksella kaihtaa katumista (*regret aversion*), joka liittyy menetyksen kaihtamiseen.⁶⁶¹ Katumisen kaihtamisessa on kysymys henkilön aiemman toiminnan aiheuttamasta negatiivisesta tunnereaktiosta. Kun ihminen ryhtyy johonkin mieltymyksensä mukaiseen toimintaan, liittyy tähän aina riski siitä, että hän jälkikäteen huomaa toiminnan tosiasiaa vähentäneen hänen hyvinvointiaan. Jos hän myöhemmin havaitsee, että tulos olisi ollut parempi, jos hän olisi valinnut eri tavoin, hän katuu päätöstään.⁶⁶²

Daniel Kahnemanin ja Amos Tverskyn (1982) mukaan ihmiset kokevat voimakkaammin katumista epäonnistuneesta toiminnasta (toimivat, mutta lopputulos oli väärä) kuin siitä, etteivät toimineet tai menettivät mahdollisuutensa toimia (eivät toimineet ja lopputulos oli väärä). Esimerkiksi Paulilla oli yhtiön A osakkeita, jotka hän aikoi vaihtaa yhtiön B osakkeisiin, mutta hän ei kuitenkaan tehnyt niin. Myöhemmin hän huomaa, että jos hän olisi vaihtanut, hän olisi ollut 1 200 dollaria rikkaampi (ei toiminut, lopputulos väärä). Georgella oli yhtiön B osakkeita, mutta hän vaihtoi ne yhtiön A osakkeisiin. Myöhemmin hän havaitsee, että hän olisi ollut 1 200 dollaria rikkaampi, jos hän ei olisi vaihtanut osakkeita yhtiön A osakkeisiin (toimi,

⁶⁵⁷ Laki sosiaalihuollon muuttamisesta (1310/2003) 3 a luku 29 a §–29 g §.

⁶⁵⁸ Laki sosiaalihuoltolain 29 b § muuttamisesta (891/2007); Laki kansanterveyslain muuttamisesta (892/2007).

⁶⁵⁹ Vammaispalvelulaki 8 d.2 § 2 kohta.

⁶⁶⁰ Tilasto- ja Indikaattoripankki Sotkanet.fi.

⁶⁶¹ The Behavioral Economics Guide 2016: 118.

⁶⁶² Korobkin 2014: 315.

lopputulos väärä). George tuntee kuitenkin voimakkaampaa katumista kuin Paul, vaikka molemmat tekivät päätöksensä samanlaisessa tilanteessa.⁶⁶³

Katumisen kaihtamisessa on siis kysymys siitä, että ihmiset pyrkivät välttämään toimia välttääkseen menetyksiä.⁶⁶⁴ Kunnat ovat voineet välttää palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa välttääkseen päätöksensä liittyvää katumista. Kysymys on siitä, että jos kunta ottaa käyttöön palvelusetelijärjestelmän, mutta huomaa myöhemmin, että järjestelmä aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin hyötyjä, saattaa kunta katua päätöstään. Esimerkiksi Suomessa palvelusetelijärjestelmän käyttöönotolla on alusta lähtien tavoiteltu kustannussäästöjä palvelujen kokonaiskustannuksissa pidemmällä aikavälillä.⁶⁶⁵ Kuitenkin esimerkiksi Lahden palvelusetelikokeilun tulokset osoittivat, että palvelusetelijärjestelmän hallinnointikulut olivat suuremmat kuin kunnan oman toiminnan.⁶⁶⁶ Koska järjestelmä ei näyttänyt lunastavan sille asetettuja tavoitteita, ovat kunnat saattaneet katumista kaihtaakseen olla ottamatta palvelusetelijärjestelmää käyttöön.

Palvelusetelijärjestelmän hidasta käyttöönottoa voi selittää myös muuttumattomuusvinouma. Kun kunnat pohtivat palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa, on muuttumattomuusvinouma voinut vaikuttaa siihen, että kunnalliset päätöksentekijät ovat halunneet jatkaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä käytössään olevilla järjestämistavoilla (oma toiminta, ostopalvelut, kuntayhtymä), vaikka palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto olisi saattanut olla kunnan näkökulmasta järkevä valinta.

4.1.2 Palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoon vaikuttaneet tekijät palvelusetelilain jälkeen

Palvelusetelin käyttö on lisääntynyt merkittävästi palvelusetelilainsäädännön voimaantulon jälkeen.⁶⁶⁷ Vuonna 2018 palveluseteleitä oli käytössä 143 kunnassa/yhteistoiminta-alueella, jotka kattoivat kolme neljäsosaa Manner-Suomen kunnista.⁶⁶⁸ Vuosina 2012–2017 kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelimenot 2.2-kertaistuivat.⁶⁶⁹ Vuonna 2017 ne olivat 109,2 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelimenojen osuus sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista on kuitenkin hyvin pieni. Niiden osuus sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista oli vain 0,5 prosenttia vuonna 2017.⁶⁷⁰

⁶⁶³ Kahneman & Tversky 1982: 173.

⁶⁶⁴ Korobkin 2014: 315.

⁶⁶⁵ HE 74/2003 vp: 13.

⁶⁶⁶ HE 74/2003 vp: 13; Kaskiharju & Seppänen 2004: 55.

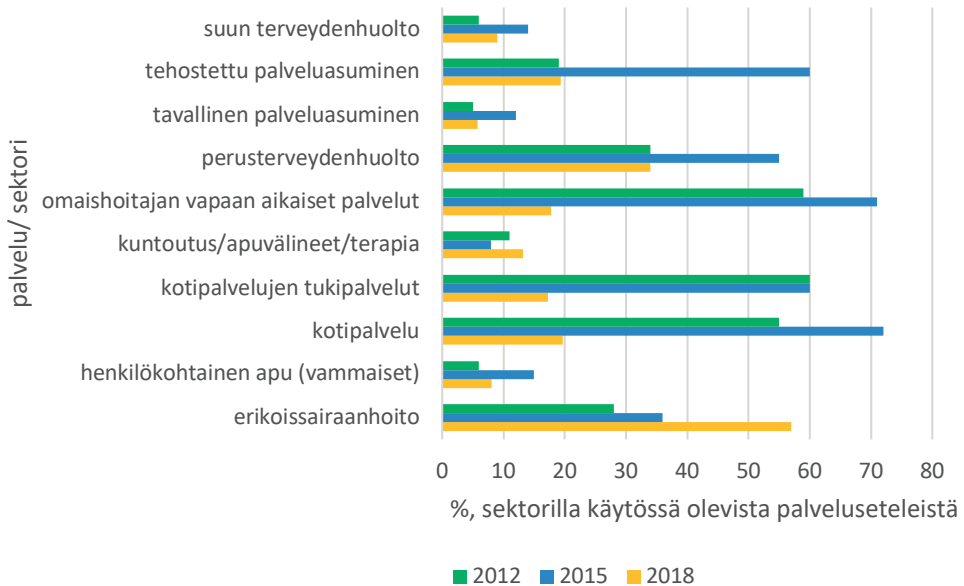
⁶⁶⁷ Lith 2013; Nemlander & Sjöholm 2015, 2018.

⁶⁶⁸ Nemlander & Sjöholm 2018.

⁶⁶⁹ Palvelusetelimenot sisältävät vain kotihoidon, palveluasumisen ja terveydenhuollon palvelusetelimenot, jotta vuoden 2012 ja 2017 luvut ovat vertailukelpoisia.

⁶⁷⁰ Tilasto- ja Indikaattoripankki Sotkanet.fi.

Kun palveluseteleitä käytettiin aikaisemmin lähinnä kotipalveluissa, vuonna 2017 palvelusetelimenosta 98 prosenttia kertyi jo muista kuin kotipalveluista.⁶⁷¹ Tämä kertoo siitä, että palvelusetelien käyttöalue on laajentunut (kuvio 1). Lokakuussa 2018 kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa oli käytössä yhteensä 640 palveluseteliä, joista kolme viidesosaa (60 %) oli käytössä sosiaalipalvelussa. Palvelusetelien käyttö sosiaalipalveluissa on kuitenkin supistunut 14 prosenttiyksiköllä viimeisen runsaan kolmen vuoden aikana.⁶⁷²



Kuvio 1. Palvelusetelien käytön jakautuminen sosiaali- ja terveyspalveluissa vuosina 2012, 2015 ja 2018

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelimenojen palvelukohtainen jakautuminen kertoo siitä, että valtaosa palvelusetelimenosta kohdentuu palveluasumiseen (76 %). Niiden osuus palvelusetelimenosta on lisääntynyt 48 prosentilla vuodesta 2015.⁶⁷³ Sen sijaan terveydenhuollon osuus palvelusetelimenosta on vähäinen (5,1 %). Kiintoisaa on kuitenkin se, että muiden palvelusetelimenojen osuus (46 %) palvelusetelimenosta

⁶⁷¹ Tilasto- ja Indikaattoripankki Sotkanet.fi.

⁶⁷² Nemlander & Sjöholm 2018.

⁶⁷³ Nemlander & Sjöholm 2015, 2018.

limenoista on varsin huomattava ja niiden osuus on kasvanut 245 prosentilla vuodesta 2015.⁶⁷⁴ Tämä selittyneen sillä, että muilla palvelusetelikuluilla tarkoitetaan muita sosiaali- ja terveystoiminnan palvelusetelikuluja, jotka eivät sisälly kotihoidon, palveluasumiseen tai terveydenhoitoon⁶⁷⁵. Tilastokeskukselta saadun tiedon mukaan muut palvelusetelikulut ovat tavallaan kaatoluokka, johon tilastoidaan kaikki sellaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelit, joita ei kysytä erikseen. Luokkaan sisältyvät esimerkiksi erikoissairaanhoidossa käytössä olevat palvelusetelit ja omaishoidon lakisääteisen vapaan ajaksi myönnetty palvelusetelit silloin, kun hoidettava on esimerkiksi laitoshoidossa omaishoitajan vapaan aikana. Lisäksi kunnissa ja kuntayhtymissä on erilaisia tilastointikäytäntöjä ja osa kuluista voi olla virheellisesti tilastoitu muihin palvelusetelikuluihin.⁶⁷⁶ Kuntaliiton palveluseteliä koskeva selvitys lokakuulta 2018 osoittaa, että terveydenhuollossa palveluseteleitä käytetään eniten erikoissairaanhoidossa (57 %). Erikoissairaanhoidossa käytössä olevien palveluseteleiden määrä on kolmessa vuodessa nelinkertaistunut.⁶⁷⁷

Käyttöönoton taloudelliset kannustimet

Palvelusetelijärjestelmän yleistymistä voi selittää sillä, että palvelusetelilaki tarjoaa kunnille nyt taloudellisia kannustimia. Koska palveluseteliä käytettäessä asiakkaalle mahdollisesti jäävä omavastuuosuus saa olla suurempi kuin kunnan tuottamana tai ostopalveluna hankkimasta vastaavasta palvelusta perittävä asiakasmaksu, voi kunta vähentää omaa rahoitusosuuttaan asiakkaalle tarjotusta palvelusta.⁶⁷⁸ Vaikka hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palvelusetelin katsotaan olevan keino, jolla voidaan edistää oikeudenmukaisuutta, saattaa palveluseteli kuitenkin edistää eriarvoisuutta palveluseteliasiakkaiden välillä. Tämä johtuu siitä, että väestöryhmien taloudelliset edellytykset käyttää yksityisiä palveluja vaihtelevat merkittävästi, vaikka palveluja olisi tarjolla.⁶⁷⁹

Palvelusetelijärjestelmä tarjoaa kunnille ja kuntayhtymille myös taloudellisen kannustimen sitä kautta, että järjestelmää voi käyttää keinona hallita hoitojonoja ja näin pysyä hoitotakuun⁶⁸⁰ asettamissa määräaajoissa.⁶⁸¹ Esimerkiksi vuonna 2015 Hyvinkää myönsi palveluseteleitä yleislääkäriin vastaanottotoimintaan, millä on purettu hoitojonoja omalääkäreille.⁶⁸² Vuonna 2018 palveluseteleitä käytettiin eniten

⁶⁷⁴ Tilasto- ja Indikaattoripankki Sotkanet.fi.

⁶⁷⁵ Tilastokeskus 2015: 63.

⁶⁷⁶ Tilastokeskus, sähköposti 15.12.2017.

⁶⁷⁷ Nemlander & Sjöholm 2018.

⁶⁷⁸ Ks. esim. Fredriksson ym. 2012: 95–96.

⁶⁷⁹ Pekurinen ym. 2011: 37; Karsio & Van Aerschot 2017: 169–170.

⁶⁸⁰ Terveystoimintalaki 6 luku 51 §–53 §.

⁶⁸¹ Esim. Steuerle 2000; HE 20/2009 vp: 16; Mälkönen & Seppälä 2009; HE 16/2018 vp: 151; Helsinki 2019a, 2019b.

⁶⁸² Lith 2015a: 13. Ks. Nemlander & Sjöholm 2015; Helsinki 2019b.

erikoissairaanhoidossa erikoislääkärien vastaanottoimintaan (37,2 %)⁶⁸³, mikä viittaisi siihen, että myös erikoissairaanhoidossa palveluseteleitä käytetään keinona pysyä hoitotakuun asettamissa määräajoissa.

Kunnat voivat käyttää palveluseteliä myös keinona säästää vanhuspalvelu-
noissa.⁶⁸⁴ Esimerkiksi omaishoitajien jaksamista⁶⁸⁵ voidaan tukea myöntämällä
heille vapaapäivän järjestämiseksi palveluseteli, jolla he voivat hankkia omaishoi-
dettavalle sijaishoitajan tai -hoitopaikan vapaapäivän/-päivien ajaksi. Tämä on
keino, jolla omaishoitajaa tukemalla voidaan ehkäistä tai myöhentää omaishoidetta-
van siirtymistä kalliimpien palvelujen piiriin. Tehostetun palveluasumisen järjestä-
minen palvelusetelillä säästää myös kunnan kustannuksia, koska asiakkaalla on mah-
dollisuus saada palveluasumiseensa Kansaneläkelaitoksen maksamia hoitotukia ja
asiakas joutuu maksamaan itse ainoastaan lääke- ja vuokratulonsa. Lisäksi tutki-
mukset viittaavat siihen, että myös omaiset rahoittavat läheistensä tehostetun palve-
luasumisen kustannuksia.⁶⁸⁶

Oppimiskäyrä

Palveluseteleiden käytön yleistymisen näkyy myös siten, että kunnissa palveluseteleitä on alettu käyttää useammassa kuin yhdessä palvelussa. Esimerkiksi 28 kuntaa ja kuntayhtymää käytti palveluseteleitä vähintään viidessä erilaisessa sosiaalipalvelussa ja 11 kuntaa tai kuntayhtymää käytti palveluseteleitä vähintään viidessä erilaisessa terveyspalvelussa vuonna 2018. Kuntien väliset erot palveluseteleiden käytössä ovat kuitenkin suuret. Kun viisi kuntaa käytti palveluseteleitä vähintään 20 erilaisessa sosiaali- ja terveyspalvelussa, niin 16 kuntaa ja kuntayhtymää käytti palveluseteliä ainoastaan yhdessä sosiaalipalvelussa.⁶⁸⁷

Palvelusetelin yleistymistä saattaa selittää ns. oppimiskäyrä. Oppimiskäyrässä (*learning curve*) on kysymys siitä, että kun ihmiset ovat oppineet käyttämään jotakin, he voivat olla paljon taitavampia ja valmiimpia käyttämään sitä myös jossain muualla.⁶⁸⁸ Kuntien, joissa palveluseteliä käytetään jo yhdessä tai useammassa palvelussa, voi katsoa omaavan osaamista ja kokemusta palvelusetelin käyttöönotosta ja käytöstä. Lisäksi niillä on toimivat käytännöt, joita voidaan soveltaa myös uusiin palvelusetelillä hankittaviin palveluihin (hyväksymiskäytännöt, valvonta). Jos käyttökokemukset ovat hyviä ja kokemuksen karttumisen myötä hyötyjä ja haittoja osataan arvioida paremmin, voi tämä edistää sitä, että kunnat ovat myös valmiimpia laajentamaan palveluseteleiden käyttöä uusiin palveluihin.

⁶⁸³ Nemlander & Sjöholm 2018.

⁶⁸⁴ Lehto & Tynkkynen 2013: 613.

⁶⁸⁵ HE 20/2009 vp: 20.

⁶⁸⁶ Sjöblom 2015: 31.

⁶⁸⁷ Nemlander & Sjöholm 2018.

⁶⁸⁸ Steuerle 2000.

Sopulikäyttäytyminen

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton yleistymistä voi selittää myös sopulikäyttäytymisellä, jolloin palvelusetelijärjestelmän käyttöönotaneiden kuntien valinta vaikuttaa järjestelmän käyttöönottoa pohtivien kuntien päätökseen.

Esimerkiksi Jessica Nolan ym. (2008) tutkivat energiansäästöpyrkimysten ja energiansäästömotivaation välistä yhteyttä. Tulokset osoittivat, että voimakkaimmin energiansäästöä ennusti uskomus siitä, että muut ihmiset (naapurit) säästivät energiaa huolimatta siitä, että sen arvioitiin motivoivan vähiten ihmisiä säästämään energiaa. Sen sijaan uskomukset siitä, että energiansäästö säästää rahaa, hyödyttää tulevaisuuden sukupolvia ja suojelee ympäristöä, olivat vain heikosti yhteydessä energiansäästökäyttäytymiseen. Palvelusetelijärjestelmässä sopulikäyttäytyminen voi ilmetä siten, että palvelusetelijärjestelmän käyttöön ottaneiden kuntien valinta kannustaa myös muita kuntia toimimaan samoin. Muiden kuntien valinnan voi tulkita kertovan siitä, että palvelusetelien käyttöönotto on taloudellisesti kannattavaa.⁶⁸⁹

4.2 Palvelusetelillä tuotettujen palvelujen valinta

Sosiaali- ja terveystaloudelliset tuotteet

Kunnan toinen palvelusetelijärjestelmää koskeva valinta koskee sitä, missä palveluissa palveluseteli otetaan käyttöön. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palvelusetelin katsotaan sopivan käytettäväksi kaikissa sellaisissa sosiaali- ja terveystaloudellisuissa, jotka voidaan tuottaa ja joissa asiakas voi toimia kuluttajan tavoin. Valtioneuvoston selonteossa hankintalakiuudistuksesta sosiaali- ja terveystaloudellisten tuotteiden katsottiin kuitenkin olevan vaikeaa siksi, että niihin sisältyy runsaasti inhimillisiä ja henkilökohtaisia ulottuvuuksia. Lisäksi sosiaali- ja terveystaloudellisuissa on vaikeaa määrittää itse hankittavaa palvelua, koska lopputuote ei ole konkreettinen kuten tavara.⁶⁹⁰ Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että sosiaali- ja ter-

⁶⁸⁹ Sopulikäyttäytyminen on sukua voittajan vankkurit vaikutukselle (*bandwagon effect*). Voittajan vankkurit vaikutuksessa on kysymys siitä, että ihmiset haluavat liittyä voittajiin tai samoin toimimiselle tai uskomiselle on vahva peruste (Marsh 1985; Rikkers 2002). Esimerkiksi Vicki Morwitz ja Carol Pluzinski (1996) tutkivat mielipidekyselyjen vaikutusta yliopisto-opiskelijoiden äänestyskäyttäytymiseen. Osalle tutkittavista esitettiin USA:n vuoden 1982 presidentin vaaleja koskeva mielipidekyselyn tulos, jonka mukaan enemmistö kannatti Clintonia. Viikko vaalien jälkeen tutkittavilta kysyttiin, ketä he olivat äänestäneet. Tulokset osoittivat, että osa tutkittavista, jotka oli altistettu mielipidekyselyjen tulokselle ja jotka olivat viikko ennen presidentinvaaleja ilmoittaneet äänestävänsä Bushia, olivatkin äänestäneet Clintonia. Sopulikäyttäytyminen eroaa voittajan vankkurit vaikutuksesta siinä, ettei samoin käyttäytymistä ohjaa halu tai motiivi liittyä voittajien ryhmään.

⁶⁹⁰ VNS 7/2008 vp: 39.

veydenhuollon alalla asiakkaan asema ei rinnastu tavanomaiseen kuluttajaan. Erilaisista syistä johtuen asiakaskunnassa on runsaasti henkilöitä, joiden kyky erilaisiin valintatilanteisiin on jo lähtökohtaisesti rajoittunutta tai jossain tapauksissa lähes olematonta.⁶⁹¹

Palvelusetelin ei katsota soveltuvan palveluihin, joihin asiakas ei itse hakeudu (asiakkaan tahdosta riippumaton hoito), joissa asiakkaan ei ole mahdollista itse valita palvelua tai palveluntuottajaa [asiakas on kognitiivisesti kyvytön tekemään valintaa] eikä valitseminen ole myöskään mahdollista hänen edustajalleen (kiireellinen hoito).⁶⁹² Sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfon mukaan palveluseteli ei myöskään sellaisenaan sovellu työterveyshuollon palvelujen järjestämiseen, koska työterveyspalvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia rahoitetaan työtulovakuutuksesta.⁶⁹³ Yksi syy palvelusetelin soveltumattomuuteen työterveyshuollon palvelujen järjestämiseen saattaa olla yksinkertaisesti myös se, ettei työntekijä valitse palveluntuottajaa. Sen valitsee palvelun työntekijälle kustantava työnantaja.

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto edellyttää, että kunta tietää tuottamiensa yksittäisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantokustannukset. Se tarvitsee tätä tietoa päättäessään palvelusetelin arvosta. Tuotantokustannusten selvittämisen voi katsoa hyödyttävän myös valtiota, koska se pakottaa kunnat lisäämään kustannustietouttaan ja rahoituksen läpinäkyvyyttä. Kustannustietoisuus lisää taloudellista tehokkuutta ja rahoituksen läpinäkyvyys taas sitä, että yhteiskunnan varat kohdentuvat toimintoihin, joihin ne on tarkoitettu. Vaikka yhteiskunnan näkökulmasta palvelusetelin arvon määrittäminen on hyvä asia, voi se kunnan näkökulmasta olla tekijä, joka vaikeuttaa tai ehkäisee palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa. Tämä perustuu siihen, ettei kunnalla ole välttämättä tietoa oman tuotantonsa kustannuksista.⁶⁹⁴

Tuotteistaminen merkitsee sitä, että palvelun tai toimenpiteen sisältö pitää purkaa osiin, jokaiselle osalle pitää määritellä tarkempi sisältö, hinta ja kesto sekä toimenpiteen tai palvelun pitää olla monistettavissa/tuotettavissa samanlaisena erilaisille asiakasryhmille. Esimerkiksi useimmissa sosiaalihuollon palveluissa työtä ei kuitenkaan tehdä yksinomaan asiakkaan kanssa vaan monien asiakkaiden kohdalla tarvitaan yhteistyötä myös monien muiden eri toimijoiden kanssa. Lisäksi asiakas tarvitsee monia erilaisia toimenpiteitä ja usein pitkäaikaisesti. Näiden ennakolta arvioiminen ja rakentaminen palvelukokonaisuudeksi, jolle on määritelty sisältö ja käyttötarkoitus, on vaativaa työtä.⁶⁹⁵

Käytännössä tuotteistaminen merkitsee palvelun sisällöllistä standardoimista, mikä edistää palveluseteliasiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Kaikki palvelusetelin

⁶⁹¹ PeVL 26/2017 vp: 71.

⁶⁹² HE 20/2009 vp: 16; StVM 14/2009 vp; HE 16/2018 vp.

⁶⁹³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.

⁶⁹⁴ Ks. Näsi 2011; Suomen Yrittäjät 2015; Kiljunen 2016. Ks. myös esim. Näsi ym. 2008.

⁶⁹⁵ HE lakiluonnos valinnanvapaudesta 31.1.2017; HE 16/2018 vp: 54.

saaneet asiakkaat saavat julkisin verovaroin kustannettuna sisällöllisesti ja laadullisesti vähimmäisstandardit täyttävän palvelun. Palveluiden standardoinnin vaihtoehtoehtoiskustannuksena on, että palveluissa joudutaan luopumaan asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomioimisesta. Sen sijaan asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen siirtyy asiakkaille itselleen. He saavat palvelusetelituottajan kanssa laatimassaan yksityisoikeudellisessa sopimuksessa määritellä sen, miten palvelun toteutetaan niin, että se vastaa asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita. Asiakkaan oikeuksien näkökulmasta asiakkaan oikeus osallistua omaa hoitoaan koskevaan päätöksentekoon vahvistuu ja lisääntyy. Asiakkaan velvollisuuksien näkökulmasta saman asian voi katsoa merkitsevän sitä, että asiakkaan oma vastuu siitä, että hänen saamansa palvelut vastaavat hänen yksilöllisiä tarpeitaan, lisääntyy.

Edustavuusheuristiikka ja kulutuspalvelut

Sosiaali- ja terveyspalvelujen mieltämistä kulutuspalveluiksi on mahdollista selittää edustavuusheuristiikalla (*representativeness heuristic*). Heuristiikassa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus arvioida joidenkin asioiden samanlaisuutta kiinnittämällä huomiota siihen, kuinka paljon asian olennaiset piirteet muistuttavat standardia.⁶⁹⁶ Ihmiset yliarvioivat korrelaation sen välillä, miltä asia näyttää ja mitä asia todellisuudessa on.⁶⁹⁷ Esimerkiksi Tverskyn ja Kahnemanin (1974) kokeellisessa tutkimuksessa koehenkilöille annettiin kirjallinen kuvaus naisesta nimeltään Linda. Kuvauksessa oli useita piirteitä, jotka näyttivät muistuttavan henkilöä, joka oli feministi. Sen jälkeen koehenkilöiltä tiedusteltiin, oliko todennäköisempää, että Linda oli (a) pankkivirkailija vai (b) pankkivirkailija, joka toimi aktiivisesti feministisessä liikkeessä. Vastaajista lähes 90 prosenttia valitsi vaihtoehdon b, vaikka valinta oli loogisesti mahdoton. Tämä johtui siitä, että vastaajat unohtivat lähtötason eli sen, että pankkivirkailijoita on enemmän kuin feministisiä pankkivirkailijoita. Sen sijaan he perustivat valintansa siihen, että Lindan kuvaus muistutti enemmän b:tä kuin a:ta. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalle palvelusetelillä annetun palvelun katsotaan olevan samanlainen, kun vastaavan palvelun kunnan muilla tavoin järjestämänä. Todellisuudessa näin ei kuitenkaan ole, koska palvelusetelillä yksityisiltä palveluntuottajilta ostettu palvelu tekee palvelusta kulutushyödykkeen. Kuluttajasuojalain (38/1978, KSL) 1 luvun 3 §:n mukaan kulutushyödykkeellä tarkoitetaan muun muassa tavaroita ja palveluksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt huomattavissa määrin hankkivat yksityistä talouttaan varten. Kaikki yrityksen ja kuluttajan välillä markkinoilla vaihdettavat hyödykkeet kuuluvat kuluttajasuojalain soveltamisen piiriin riippumatta siitä, onko hyödyke tavara vai palvelu.⁶⁹⁸

⁶⁹⁶ Kahneman & Tversky 1972.

⁶⁹⁷ Tversky & Kahneman 1974.

⁶⁹⁸ HE 360/1992 vp: 7; Peltonen & Määttä 2015: 49.

Käytännössä palvelusetelillä hankittujen palvelujen mieltäminen kulutushyödykkeiksi tarkoittaa sitä, että unohdetaan kokonaan hyödykettä käyttävän asiakaskunnan hoitoisuus. Kun kunta tekee päätöksen palvelusetelijärjestelmän käyttöönottamisesta tietyssä palvelussa, eivät kunnan päättäjät välttämättä pohdi sitä, kuinka moni esimerkiksi tehostetun palveluasumisen tai säännöllisen kotihoidon asiakkaista pystyy vertailemaan palveluntuottajia, laatimaan yksityisoikeudellisia sopimuksia ja valvomaan, että palvelu tuotetaan kunnan asettamien hyväksymiskriteerien mukaisesti.

Palvelusetelillä hankittujen palvelujen mieltäminen kulutushyödykkeiksi merkitsee myös, että unohdetaan kokonaan julkisten sosiaali- ja terveystalouden palveluja, joille on lainsäädännössä asetettu erilaisia tavoitteita kuten kuntouttaminen, itsenäisen suoriutumiskyvyn edistäminen, ylläpitäminen tai säilyttäminen. Palveluilla pyritään aina johonkin. Palvelua ei saa vain siksi, että asiakas ei halua esimerkiksi siivota itse tai hän haluaisi olla esimerkiksi kauniimpi (plastiikkakirurgia) tai hoikempi (lihavuusleikkaus). Sen sijaan yksityisiltä markkinoilta ostettavat kulutushyödykkeet eivät välttämättä perustu tarpeeseen, vaan ostajan mielihaluun.

Palvelusetelillä hankittujen palvelujen mieltäminen kulutushyödykkeiksi merkitsee niin ikään sitä, että unohdetaan, että sosiaali- ja terveystaloudet ovat valtaosin kokemus- ja luottamushyödykkeitä. Vain pieni osa palveluista on etsintähyödykkeitä kuten lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet.⁶⁹⁹ Lisäksi esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden osalta unohdetaan, että jos asiakas rahoittaa apuvälineen ostoa myös itse (omavastuuosuus), apuvälineen omistusoikeus siirtyy asiakkaalle. Tämän seurauksena vastuu apuvälineen huoltoon ja korjauksiin liittyvistä kustannuksista siirtyy terveydenhuollolta (apuvälinekeskukselta) asiakkaalle.⁷⁰⁰ Hallituksen esityksessä 20/2009 vp ei kuitenkaan käsitellä omistussuhteita tai apuvälineprosessia, vaan asiakkaan oikeuksia tilanteissa, joissa apuväline on virheellinen tai sen luovutus viivästyy.

⁶⁹⁹ Etsintä-, kokemus- ja luottamushyödykkeitä käsitellään tarkemmin kappaleessa 2.2.2 ja 3.3.1.

⁷⁰⁰ Ks. Apuvälineet vammaispalvelujen käsikirja; Kalliomaa-Puha 2013.

4.3 Palvelusetelituottajia koskevat valinnat

Palvelusetelilain 4 §:n 2 momentin mukaan kunta hyväksyy ne yksityiset palveluntuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Momentti rajaa palvelusetelituottajien piirin ulkopuolelle julkisyhteisöt. Päättyessään ketkä saavat tuottaa palveluja palvelusetelillä kunta joutuu tekemään kaksi valintaa. Ensimmäinen valinta koskee palvelusetelituottajien valintatapaa, toinen palvelusetelituottajia koskevia hyväksymiskriteereitä.

4.3.1 Palvelusetelituottajien valintatavan valinta

Palvelusetelilaissa ei ole erillistä säännöstä palvelusetelituottajien valintatavasta. Sen sijaan lakia koskevan hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan kunta voi hyväksyä kaikki hyväksymisedellytykset täyttävät palveluntuottajat (jatkossa hyväksymismenettely) tai rajoittaa palveluntuottajien määrää kilpailuttamalla palveluntuottajat julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaisesti (jatkossa kilpailuttamismenettely).

Riippumatta siitä, kumpaa valintatapaa kunta käyttää palvelusetelituottajia valitessaan, sen on julkisesti tiedotettava mahdollisille palveluntuottajille palvelusetelin käyttöön otosta ja asetettava hakijoiden nähtäväksi palvelusetelituottajia koskevat hyväksymiskriteerit. Hyväksymiskriteerien perusteella kaikki halukkaat yksityiset palveluntuottajat voivat lähettää hakemuksensa kunnalle. Tutkimushavainnot viittaavat siihen, että Suomessa kunnat informoivat potentiaalisia palveluntuottajia palvelusetelistä omilla verkkosivuillaan.⁷⁰¹ Näiltä sivuilta yksityiset palveluntuottajat löytävät tiedot muun muassa siitä, missä palveluissa palveluseteliä käytetään, palvelua koskevan sääntökirjan ja miten palvelusetelituottajaksi hakeudutaan.⁷⁰²

Hyväksymismenettely

Hyväksymismenettely lupajärjestelmänä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 4.2 kohdan mukaan järjestelyt, joissa kaikilla tietyt edellytykset täyttävillä toimijoilla on erotuksetta oikeus harjoittaa tiettyä toimintaa kuten valinnanvapauteen perustuvat järjestelmät ja palvelusetelijärjestelmät, eivät ole hankintoja, vaan pelkästään lupajärjestelmiä. Tätä perustellaan sillä, että lupajärjestelmät perustuvat viranomaisten päätökseen, jossa määritellään avoimet ja syrjimättömät edellytykset toimijoiden jatkuvalle pääsyyllä tuottamaan esimerkiksi sosiaalipalveluja, ja näissä järjestelmissä asiakkaat voivat

⁷⁰¹ Esim. Espoo; Helsinki; Oulu; Salo; Tampere; Turku; Vantaa.

⁷⁰² Ks. Tuorila 2016.

valita toimijan.⁷⁰³ Tällaisessa tilanteessa hankintayksikkö ei itse käytä valtaa palveluntuottajien valinnassa muutoin kuin asettamalla vähimmäisvaatimuksia valittavien piiriin pääsemiseksi.⁷⁰⁴ Koska viranomaiset eivät kilpailuta palveluntarjoajia, on hyväksymismenettely mieltettävissä toteutukseltaan kevyemmäksi tai vähemmän byrokraattiseksi kuin kilpailuttamismenettely.⁷⁰⁵ Lisäksi hyväksymismenettely on palveluntarjoajien näkökulmasta kilpailuttamismenettelyä ”vaarattomampi”, koska hyväksymiskriteerit täyttävä palveluntuottaja voi pysyä palvelusetelimarkkinoilla ilman riskiä tippua markkinoilta pois kilpailuttamisen seurauksena.⁷⁰⁶

Useimmat kunnat hyväksyvätkin palvelusetelituottajat hyväksymismenettelyllä.⁷⁰⁷ Esimerkiksi vuonna 2007 kunnista, joissa palvelusetelijärjestelmä oli otettu käyttöön, 89 prosenttia oli valinnut palveluntuottajat hyväksymismenettelyllä. Hyväksymismenettelyn etuna pidettiin sitä, ettei kunnan tarvinnut kilpailuttaa palveluntuottajia ostopalveluiden tapaan.⁷⁰⁸ Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palveluseteleiden käytön oletettiin lisääntyvän juuri tästä syystä.

Julkisten hankintojen hankintayksiköille ja yrityksille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia koskevan selvityksen mukaan tarjousten valinta- ja vertailuperusteiden soveltamisen arviointiin käytettiin huomattavasti enemmän aikaa kuin muihin tarjousten arviointiin liittyviin tehtäviin. Selvityksessä haastatellut hankintayksiköiden edustajat kokivat tarjousten arvioinnin kuitenkin melko suoraviivaiseksi tehtäväksi, koska vertailuperusteet täytyy määritellä jo aiemmin. Selvitys myös osoitti, että hankinnoissa valinta- ja vertailuperusteiden soveltamisen aiheuttamat hallinnolliset kokonaiskustannukset ovat varsin suuret. Palveluhankinnoissa valinta- ja vertailuperusteiden soveltamisen kustannukset olivat 48 prosenttia kaikista tarjousten arviointiin liittyvistä hallinnollista kustannuksista.⁷⁰⁹

Kuntien päätös käyttää palvelusetelituottajien valinnassa hyväksymismenettelyä voidaankin mieltää keinoksi, jolla kunnat pyrkivät vähentämään palveluntuottajien hyväksymiseen liittyviä kustannuksia. Hyväksymismenettelyn kustannuksia pyritään vähentämään myös sillä, että joissakin kunnissa palvelusetelituottajaksi voi hakea vain sähköisen järjestelmän kautta.⁷¹⁰ Palveluntuottajat hyväksytään yksinomaan hakemuksen ja vaadittujen asiakirjojen perusteella, jolloin palveluntuottajien ja kuntien välillä ei käydä lainkaan henkilökohtaisia neuvotteluja. Tämä merkitsee

⁷⁰³ EUVL 2014a; HE 108/2016 vp: 75.

⁷⁰⁴ HE 108/2016 vp:75.

⁷⁰⁵ Esim. Valkama ym. 2013; Kiljunen 2016; Kuusinen-James 2016.

⁷⁰⁶ Aho 2012: 132.

⁷⁰⁷ Lith 2015a: 8–9. Ks. myös PSOP-järjestelmää käyttävät kunnat esim. Espoo, Helsinki ja Turku.

⁷⁰⁸ Volk & Laukkanen 2007: 21, 36–37.

⁷⁰⁹ Tiirikainen ym. 2010 s. 54.

⁷¹⁰ Esim. Espoo; Helsinki; Oulu; Tampere; Turku.

sitä, ettei kunta pysty palveluntuottajia hyväksyessään tekemään henkilökohtaista arviota palveluntuottajan soveltuvuudesta.⁷¹¹

Liioitteleva diskonttausvinouma, nykyisyysvinouma ja likinäköisyysvinouma

Koska hyväksymismenettely ei edellytä palveluntuottajien vertailua, voi tämä kunnan näkökulmasta näyttää päätöksentekohetkellä siltä, että hyväksymismenettely vaatii vähemmän työtä ja tätä kautta vähentää hyväksymiseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia.⁷¹² Tästä näkökulmasta hyväksymismenettelyn valinta palvelusetelituottajien valintatavaksi saattaa näyttäytyä taloudellisesti järkevältä ratkaisulta. Tämän taustalla voi vaikuttaa liioitteleva diskonttausvinouma (*hyperbolic discount*). Kysymys on siitä, että ihmisillä on taipumus arvostaa enemmän asioita, joiden hyödyt ovat saavutettavissa välittömästi, mutta joiden kustannukset tulevat maksettavaksi vasta (kaukana) tulevaisuudessa. Esimerkiksi hyväksymismenettely valitaan palvelusetelituottajan valintatavaksi, koska sen katsotaan säästävän aikaa ja työtä, mutta palvelusetelijärjestelmän ylläpitoon liittyvät hallinnolliset kustannukset tulevat maksuun vasta tulevaisuudessa. Kuntaliiton yleiskirjeessä todetaankin, että palvelusetelijärjestelmän hallinnoinnista syntyy kustannuksia, jotka kunnan on syytä ottaa huomioon arvioidessaan eri järjestämisvaihtoehtoja.⁷¹³ Tulevaisuudessa hyväksymismenettely saattaa kuitenkin olla kilpailutusmenettelyä kalliimpi vaihtoehto. Tämä johtuu siitä, että hankkiessaan lakisääteisiä sosiaalipalveluja palvelusetelillä, kunta on edelleen vastuussa palvelusetelillä järjestettävien palvelujen tai muiden toimenpiteiden tuottamisen valvonnasta.⁷¹⁴ Kunnan valvontavelvollisuutta korostaa myös palvelusetelilain 4.4 §.

Esimerkiksi Helsingissä oli toukokuussa 2019 ikääntyneiden palveluasumista tuottavia palvelusetelituottajia yhteensä 83⁷¹⁵ ja palveluasumista koskevassa sääntökirjassa oli palvelukohtaisessa osiossa asetettu vähintään 36 vaatimusta (osa vaatimuksista sisälsi enemmän kuin yhden vaatimuksen)⁷¹⁶. Jos Helsinki valvoo alueellaan jokaisen sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavan palvelusetelituottajan toimintaa, palvelujen laatua ja sisältöä lainsäädännön edellyttämällä ja sääntökirjoihin kirjaimilla tavoilla myös palveluja toteutettaessa, ovat palveluntuottajan valvonnasta aiheutuvat kustannukset suuremmat kuin kilpailuttamismenettelystä aiheutuvat kustannukset. Tämä johtuu siitä, että kilpailuttamismenettelyllä valittujen palveluntuottajien määrä on huomattavasti pienempi, jolloin myös valvottavien joukko on pieni.

⁷¹¹ Vrt. Lith 2015a: 11.

⁷¹² Ks. Helme 2014: 66.

⁷¹³ Kuntaliitto 2004.

⁷¹⁴ Kuntalaki 2 luku 9.3 §; Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6 luku 34 §; Laki yksityisestä terveydenhuollosta 3 luku 13 §.

⁷¹⁵ Parastalvvelua (luettu 2.5.2019).

⁷¹⁶ Helsinki 2019c.

Hyväksymismenettelytavan valintatavan suosiota voi selittää myös ihmisten taipumus nykyisyysvinoumaan (*present bias*). Vinoumassa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus painottaa kahdesta tulevaisuuden lopputuloksesta sitä, joka on lähempänä nykypäivää.⁷¹⁷ Nykyisyysvinouma eroaa liioittelevasta diskonttausvinoumasta siinä, että vinouman vallitessa ihmiset valitsevat kahden ajallisen vaihtoehdon välillä ilman hyötynäkökulmaa. Esimerkiksi Ted O'Donoghuen ja Matthew Rabinin (1999) kokeessa ihmisten piti valita tekevätkö he seitsemän tuntia epämiellyttävää työtä 1.4. pvm. vai kahdeksan tuntia epämiellyttävää työtä 15.4. pvm. Kun valinta esitettiin 1.2. pvm., kaikki pitivät parempana vaihtoehtona seitsemää tuntia 1.4. pvm. Kun ihmisille esitetään sama valinta 1.4. pvm., monet ihmiset pitävät parempana vaihtoehtona 15.4. pvm. Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi ilmetä siten, että päätöksentekijät painottavat palveluntuottajan valintatavasta päättäessään etsintäkustannuksia valvontakustannusten sijasta.

Hyväksymismenettelyn valintatapaa voi selittää myös likinäköisyysvinouma (*myopic or short-sightedness*). Likinäköisyysvinouma viittaa päätöksentekoon, joka on kapea-alaista tai josta puuttuu ennakointi, laajempien intressien tai pitkäaikaisten seurausten huomioon ottaminen.⁷¹⁸ Likinäköisyysvinouma eroaa liioittelevasta diskonttausvinoumasta ja nykyisyysvinoumasta siinä, että vinouman vallitessa ihmiset eivät ajattele valintansa seurauksia. Esimerkiksi Amelie Pedneault ym. (2017) tutkivat rikollisten tekemiä seksuaalirikoksia. Tulokset osoittivat, että rikoksentekijät pyrkivät rikollista tekoa koskevassa päätöksenteossa tekemään sellaisia valintoja, jotka tuottivat välittömiä positiivisia seurauksia ja ehkäisivät välittömiä negatiivisia seurauksia. Sen sijaan rikolliset osoittivat vain vähän huomiota ei-välittömille negatiivisille seurauksille. Esimerkiksi välittömästä näkökulmasta tarkasteltuna aseiden käyttö ja uhrin herättäminen vähensivät uhrin vastustusta, mutta johtivat pitkällä aikavälillä (ei-välittömät seuraukset) siihen, että rikoksentekijät saivat pidempiä vankeilatuomioita. Palvelusetelijärjestelmässä likinäköisyysvinouman voi katsoa ilmenevän siten, että hyväksymismenettelyllä palveluntuottajien kilpailuttaminen voidaan siirtää asiakkaalle. Kilpailuttamisen myötä palvelujen laadun valvonta siirtyy kuitenkin yhä enemmän asiakkaiden vastuulle, millä voi pitkällä aikavälillä olla asiakkaiden toimintakyvystä ja ”valvontahalukkuudesta” riippuen vaikutuksia palvelujen laatuun.

⁷¹⁷ O'Donoghue & Rabin 1999.

⁷¹⁸ Ks. esim. Levinthal & March 1993; Benartzi & Thaler 1995.

Kilpailuttamismenettely

Erityisehtojen asettaminen

Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp kilpailuttamismenettelyn valintaa palveluntuottajan valintavaksi perusteltiin kahdella tavalla. Ensinnäkin sillä, että se antaa kunnalle mahdollisuuden valita tietyn määrän laadullisesti parhaita toimijoita. Toiseksi sillä, että kunta voi valita toimijoita, joiden tuottamissa palveluissa asiakkaan omavastuuosuus jää mahdollisimman pieneksi.⁷¹⁹ Kilpailuttamismenettelyllä kunta voi valita hakijoista siten vain ne, joiden tarjonta vastaa parhaiten kunnan tarpeita.⁷²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön kunnille antamassa kuntakirjeessä kuntien miellettiin turvautuvan kilpailuttamismenettelyyn silloin, jos kunnat katsovat, että ne saavuttavat sillä jotain erityishyötyä hyväksymismenettelyyn verrattuna.⁷²¹ Kunta voi esimerkiksi katsoa, että palvelun tuottaminen edellyttää erityisehtojen asettamista palvelusetelituottajaksi hyväksymiselle.⁷²²

Yhtenä kilpailuttamismenettelyn erityishyötynä hyväksymismenettelyyn verrattuna voidaan pitää myös sitä, että kilpailuttamismenettely antaa kunnille mahdollisuuden rajata palvelusetelituottajien määrää ja tätä kautta vaikuttaa palvelusetelijärjestelmän ylläpidon vaatimaan hallinnoinnin raskauteen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Palvelusetelituottajien määrän rajoittaminen on kuitenkin vastoin palvelusetelijärjestelmälle asetettua palvelutuotannon monipuolistamista koskevaa tavoitetta.

Laiminlyöntivinouma, rationaalinen käyttäytyminen ja muuttumattomuusvinouma

Kilpailuttamismenettelyn valintatavan valinnassa voi olla myös kysymys siitä, ettei asiakas palvelutuottajaa valitessaan toimi kunnan edun mukaisesti. Vaikka palvelusetelituottajien kilpailuttaminen hyödyttäisi asiakasta itseään ja etenkin kuntaa, asiakkaat eivät välttämättä kuitenkaan kilpailuta palvelusetelituottajia. Sen sijaan, kun kunta kilpailuttaa palvelusetelituottajat asiakkaan puolesta⁷²³, se voi vaikuttaa palvelusetelillä järjestetyn palvelujen hintaan ja tätä kautta palvelujen laatuun. Palvelusetelin käyttöä vuonna 2007 selvittäneen tutkimuksen mukaan yksi syy kilpailuttamismenettelyn valintaan oli, että kunnissa oli haluttu saada tasalaatuiset palvelut edullisesti⁷²⁴.

⁷¹⁹ HE 20/2009 vp: 23–24.

⁷²⁰ PeVL 10/2009 vp: 2.

⁷²¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2009: 4.

⁷²² Volk & Laukkanen 2007: 21, 36–37.

⁷²³ Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: 30.

⁷²⁴ Volk & Laukkanen 2007: 21, 36–37.

Asiakkaiden haluttomuutta kilpailuttaa palvelusetelituottajia voidaan selittää laiminlyöntivinoumalla (*omission bias*), jonka seurauksena ihmisillä on yleensä taipumus antaa etusija toimimattomuudelle toimimisen sijaan. He priorisoivat toimimattomuutta, vaikka tietäisivät, että tekeminen osoittautuisi heidän hyvinvoinnilleen paremmaksi vaihtoehdoksi.⁷²⁵ Laiminlyöntivinoumassa on kysymys siitä, että ihmiset katsovat tekemisen olevan huonompi vaihtoehto kuin tekemättömyyden, vaikka molemmat johtaisivat samaan lopputulokseen.⁷²⁶ Tämä johtuu siitä, että he kokevat toiminnasta aiheutuneen katumuksen voimakkaammin verrattuna toimimattomuudesta aiheutuneeseen katumukseen.⁷²⁷

Käytännössä yhden laiminlyöntivinouma saattaa kuitenkin vähentää toisten hyvinvointia. Esimerkiksi jos sinulle annetaan vaihtoehdoksi joko tappaa viisi ihmistä tai antaa 10 ihmisen kuolla, tulisi sinun tappaa viisi ihmistä. Jos et toimi, johtaa tämä siihen, että jokaisella ihmisellä on kaksinkertainen mahdollisuus kuolla toimimattomuutesi takia, jolloin muut ihmiset pitävät parempana, että toimit. Jos et toimi, vahingoitat kaikkien preferenssejä toimimalla heidän preferenssiensä vastaisesti.⁷²⁸ Palvelusetelijärjestelmässä tämä saattaa ilmetä siten, etteivät asiakkaat kilpailuta palveluntuottajia, vaikka tietävät, että kilpailuttamalla he voisivat saada omavastuusuuttaan pienemmäksi ja säästää näin rahaa.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalla ei kuitenkaan ole taloudellista kannustinta kilpailuttaa palveluntuottajia, jotta hän saisi omavastuutaan alaspäin. Tämä johtuu palvelusetelilain 9 §. Sen nojalla asiakkaalla ei ole oikeutta saada kunnalta palvelusetelin arvon ja todellisuudessa maksetun hinnan välistä erotusta. Tämän seurauksena rationaalisesti toimivan asiakkaan ei kannata kilpailuttaa palveluntuottajia, koska kilpailuttaminen aiheuttaa asiakkaalle transaktiokustannuksia kuten palvelusetelituottajan etsintäkustannuksia, palvelun tuottamista koskevia neuvottelukustannuksia ja sopimuksen laadintakustannuksia, mutta kilpailuttamisesta koituva mahdollinen säästö hyödyttää vain kuntaa.

Kunnan näkökulmasta kilpailuttamisen laiminlyönti on kuitenkin huono asia, koska kunta joutuu maksamaan palvelusetelituottajille palvelun tuottamisesta koko palvelusetelin arvon. Yhteiskunnan näkökulmasta se, että asiakkaat eivät kilpailuta palvelusetelituottajia, johtaa myös siihen, etteivät palvelusetelillä tuotettujen palvelujen hinnat laske eikä palvelujen laatu parane. Asiakkaille siirretty kilpailuttaminen ei siten välttämättä tehosta toimintaa.

Kilpailutusmenettelytavan valintaa voi selittää myös ihmisten taipumuksella muuttumattomuusvinoumaan. Tässä tapauksessa kysymys on ”tuottajakumppanuussuhteen” jatkamisesta. Kunta haluaa, että samat yksityiset palveluntuottajat, jotka

⁷²⁵ Ks. Kahneman & Tversky 1982: 160.

⁷²⁶ Kahneman & Tversky 1982: 160; Baron 2008: 300.

⁷²⁷ Esim. Baron & Ritov 1994; Kahneman & Tversky 1982.

⁷²⁸ Ritov & Baron 1990.

aikaisemmin tuottivat palvelua ostopalveluna, tuottaisivat edelleen samaa palvelua, mutta nyt palvelusetelillä. Kunta pystyy säilyttämään tilanteen muuttumattomana määrittämällä palveluntuottajia koskevat hyväksymiskriteerit siten, että aikaisemmat ostopalveluyritykset voivat täyttää ne.⁷²⁹

4.3.2 Palvelusetelituottajien valinta

Hyväksymiskriteerit

Vaikka kunnat saavat itse päättää, käyttävätkö ne palveluseteliä, missä palveluissa ne seteleitä käyttävät ja millä tavoin ne valitsevat palveluntuottajat, lainsäädäntö säätelee sen sijaan varsin tiukasti sitä, millaisille palveluntuottajille oikeus palvelusetelillä tuottavien palvelujen tuottamiseen voidaan antaa. Palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottajien hyväksyminen ei perustu kunnan ja palveluntuottajan neuvottelemaan sopimukseen, vaan kunnan palveluntuottajalle antamaan lupaan tuottaa tiettyä palvelua. Esimerkiksi Helsingin HAO 7.9.2016 16/0667/2 mukaan Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta oli voinut hylätä suun terveydenhuollon palveluja palvelusetelillä tuottavassa yhtiössä toimivan valittajan oikaisuvaatimuksen sillä perusteella, ettei hakija täyttänyt palvelusetelituottajilta vaadittuja hyväksymiskriteereitä. Tapauksessa oli kysymys siitä, että valittaja oli ohjannut Helsingin kaupungin palvelusetelipoltilaita yhtiössä sellaisille hammaslääkäreille, joita Helsingin kaupunki ei ollut hyväksynyt palvelusetelituottajiksi.

Lupajärjestelmällä pystytään ennakolta varmistamaan, että palveluntuottaja täyttää hyväksymiselle asetetut edellytykset ja kykenee huolehtimaan palvelun tuottamiselle asetetuista vaatimuksista. Lupajärjestelmä mahdollistaa myös sen, että palveluntuottajat voidaan tehokkaasti tavoittaa valvonnalla ja toiminnassa oleviin epäkohtiin voidaan puuttua jälkikäteisvalvonnalla. Palveluntuottajalle annettu lupa on toistaiseksi voimassa oleva. Se on voimassa niin kauan, kun palveluntuottaja täyttää hyväksymiselle asetetut edellytykset, palveluntuottaja haluaa toimia palvelusetelituottajana tai kunta järjestää palvelua palvelusetelillä.⁷³⁰

Palvelusetelilain 5 §:ssä säädetään palveluntuottajan hyväksymisen edellytyksistä. Pykälässä palvelusetelituottajan hyväksymiselle asetetaan viisi edellytystä, joista kolme on lakisääteisiä (1, 2 ja 4 kohdat). Niiden osalta kunnilla ei ole päätösvaltaa. Sen sijaan 3 kohdan hyväksymiskriteerin voi katsoa osin tukevan kuntien itsehallintoa. Hyväksymiskriteeri antaa kunnille harkintavallan päättää, vaativatko ne kyseiseltä palvelulta vähimmäistasoa korkeampaa laatua. 5 kohdan hyväksymiskriteeri antaa taas kunnille oikeuden asettaa valintansa mukaan palveluntuottajille myös muita vaatimuksia. Tämä antaa kunnille mahdollisuuden ottaa huomioon paikalliset

⁷²⁹ Ks. esim. Jääskeläinen & Tukiainen 2019: 31.

⁷³⁰ Palvelusetelilaki 4.4 §.

tarpeet ja olosuhteet, mikä lisää kuntien itsehallintoa. Kunnat eivät kuitenkaan saa asettaa mitä tahansa vaatimuksia, vaan niiden asettamista ohjaavat hallintolain 6 §:ään kirjatut hallinnon oikeusperusteet. Näistä palvelusetelilakiin on kirjattu kaksi. Lain 5.2 §:n mukaan kunnan asettamien vaatimusten on oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.

Vaatimus syrjimättömyydestä vastaa hallinnon oikeusperusteista vaatimusta yhdenvertaisesta kohtelusta eli viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Kunta ei voi asettaa yksityisten palveluntuottajien hyväksymiselle sellaisia vaatimuksia, jotka voivat syrjiä hakijoita kuten maatieteellinen sijainti⁷³¹, ellei tähän ole hankinnan kohteeseen liittyvää syytä.⁷³²

Yhdenvertaisuussäätelyn voi mieltää olevan myös keino, jolla voidaan ehkäistä kuntien mahdollista muuttumattomuusvinoumaa. Tämä perustuu siihen, että muuttumattomuusvinouman vallitessa kunnat voisivat asettaa palvelusetelituottajille samoja vaatimuksia kuin kilpailuttaessaan vastaavaa palvelua julkisia hankintoja koskevan lain mukaan. Käytännössä tämä voisi merkitä, että hyväksytyksi saattaisivat tulla vain aikaisemmin kyseistä palvelua ostopalveluna tuottaneet hakijat. Tällöin tilanne pysyisi muuttumattomana eikä parantaisi pk-yritysten mahdollisuuksia päästä julkisesti rahoitetuille sosiaalipalvelumarkkinoille.

Vaatimus objektiivisuudesta vastaa puolestaan hallinnon oikeusperusteista vaatimusta siitä, että viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Kaarlo Tuorin ja Toomas Kotkaksen (2008: 153) mukaan objektiivisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että viranomaiset saavat ratkaisuisaan nojautua vain objektiivisesti perusteltaviin perusteisiin eikä esimerkiksi asianosaisia kohtaan tuntemiinsa henkilökohtaisiin mieltymyksiin. Kuntien sääntökirjoja⁷³³ ja sähköisiä järjestelmiä⁷³⁴ koskevat tutkimushavainnot viittaavat siihen, että palvelusetelituottajien hyväksymismenettelyssä objektiivisuuteen pyritään siten, että hakijat hyväksytään yksinomaan hakemuksen ja siihen liitettyjen asiakirjojen perusteella.⁷³⁵ Tämän voi katsoa olevan keino, jolla voidaan ehkäistä sädekehävaikutusta (*halo effect*). Sädekehävaikutuksessa on kysymys siitä, että henkilön kokonaisvaltaiseen arviointiin saattaa vaikuttaa arvioitsijan käsitys jostakin muusta arvioitavan henkilön ominaisuudesta, jolla ei kuitenkaan ole yhteyttä arvioitavaan asiaan.⁷³⁶

Brad Verhulst ym. (2010: 111, 114) tutkivat viehättävyyden ja tuttuuden yhteyttä todennäköisyyteen tulla valituksi USA:n kongressiin. Tutkimuksessa koehenkilöille näytettiin yhden sekunnin ajan kahden kongressiehdokkaan valokuvia. Tulokset

⁷³¹ MAO 337/13 9.9.2013; MAO 472/15 1.7.2015.

⁷³² MAO 176/15 11.3.2015.

⁷³³ Esim. Eksote; Espoo; Helsinki; Oulu; Tampere; Turku.

⁷³⁴ Palse; Parastapalvelua.

⁷³⁵ Vrt. Lith 2015a: 9.

⁷³⁶ The Behavioral Economics Guide 2017: 89–90.

osoittivat, että mitä viehättävämpi ja tutumpi ehdokas oli, sitä pätevämpänä häntä pidettiin, mikä taas lisäsi todennäköisyyttä, että ehdokas tuli valituksi. Tutkijat selittivät tulosta sillä, että tuttuus lisää positiivisuutta. Ehdokkaat, joita pidetään tuttuina, arvioidaan pätevämmiksi kuin ehdokkaat, joita tunnetaan vähemmän. Tutkimuksissa on myös todettu, että tuttuusarviot tapahtuvat hyvin nopeasti eivätkä ne välity tietois- sen ajattelun kautta.⁷³⁷ Verhulst ym. mukaan tuttuuden perusteella tapahtuva ar- viointi tapahtuukin ennen pätevyysarviointia. Tällöin riippumatta siitä, onko va- litsija saanut tietoa ehdokkaasta, voi käsitys tuttuudesta vaikuttaa voimakkaasti va- litsijan ehdokasta koskeviin arvioihin.⁷³⁸ Palvelusetelituottajien hyväksymismenet- telyssä hakijoiden henkilökohtainen haastattelu saattaisi vaikuttaa hakijoita koske- viin arvioihin ja tätä kautta heidän hyväksytyksi tulemiseensa. Lupamenettelyllä sen sijaan voidaan varmistaa kaikille hakijoille tasaveroiset mahdollisuudet päästä mark- kinoille.

Ennakkoperintärekisteriin kuuluminen

Palvelusetelilain 5.1 § 1 kohdan mukaan hyväksytyn hakijan pitää kuulua ennakkoperintärekisteriin.⁷³⁹ Vaatimuksella ei näyttäisi olevan yhteyttä palvelujen laatuun vaan pikemminkin sen tarkoituksena on palvelusetelijärjestelmän hallinnointiin liit- tyvien laskutuksen ja kirjanpidon transaktiokustannusten vähentäminen. Kunnan si- jasta palvelusetelituottaja huolehtii itse ennakkoverojen maksamisesta. Vaatimus vä- hentää myös lisäpalveluja ostavien asiakkaiden transaktiokustannuksia, koska myös näiden palvelujen osalta ennakkoverojen maksaminen kuuluu palveluntuottajalle.

Ennakkoperintärekisteriin kuulumisen voi myös katsoa signaloivan sitä, että re- kisteriin merkityt palveluntuottajat ovat luotettavia ja kunniallisia. He maksavat ve- roa ja osallistuvat näin yhteiskunnan taloudellisen hyvinvoinnin turvaamiseen. En- nakkoperintärekisteriin kuuluminen on siten myös keino, jolla ehkäistään harmaata taloutta. Tämä perustuu siihen, että ennakkoperintärekisteriin kuuluminen ei ole re- kisteröintiä haluaville automaattinen ilmoitusasia, vaan rekisteröintipäätöksen tekee verohallinto. Hakijoiden pitää läpäistä verohallinnon tarkastusprosessi. Jos palvelun- tuottajaa ei löydy rekisteristä, tämä voi merkitä sitä, että verohallinto on poistanut hänet rekisteristä. Poiston syynä voi olla, että palveluntuottaja on olennaisesti lai- minlyönyt veronmaksun, kirjanpitovelvollisuuden, verotusta koskevan ilmoittamis- ja muistiinpanovelvollisuuden tai muut verotukseen liittyvät velvollisuudet.⁷⁴⁰

⁷³⁷ Ks. esim. Zajonc 1968: 19; Harmon-Jones & Allen 2001: 893.

⁷³⁸ Verhulst ym. 2010: 114.

⁷³⁹ Vaatimus rekisteröitymisestä ennakkoperintärekisteriin sisältyy myös lakiin yksityisistä sosiaalipalveluista ja lakiin yksityisestä terveydenhuollosta.

⁷⁴⁰ Ennakkoperintälaki (1118/1996) 2 luku 26.2 §; Verohallinto 2018b.

Vastuuvakuutus ja vaikutusheuristiikka

Palvelusetelituottajaksi hyväksytyllä tulee olla myös potilasvahinkolain (585/1986) 4 §:n ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 3 luvun 21 §:n mukainen vakuutus tai muu vastuuvakuutus. Vakuutuksen vakuutusmäärän pitää myös olla sellainen, että sen arvioidaan riittävän toiminnasta mahdollisesti aiheutuvien henkilövahinkojen korvaamiseen ja vastaavan muilta ehdoiltaan tavanomaista vastuuvakuutus käytäntöä.⁷⁴¹ Koska terveydenhuollon asiakkaila on jo muun lain säädännön perusteella oikeussuoja tilanteessa, jossa terveydenhuollon palveluntuottajan toiminnasta aiheutuu henkilövahinko, perustellaan vastuuvakuutusvelvollisuuden vaatimista myös sosiaalipalveluja tuottavilta palveluntuottajilta sosiaalihuollon asiakkaan yhtäläisellä oikeussuojalla.⁷⁴²

Vaikka vakuutusvelvollisuus nähdään yhdeksi palvelusetelituottajan hyväksymiskriteeriksi, voi sen katsoa olevan myös keino, jolla voidaan vaikuttaa asiakkaiden halun ottaa vastaan tarjottu palveluseteli. Vakuutusvelvollisuudella asiakkaille voidaan signaloida palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen turvallisuutta. Jos palveluja toteutettaessa tapahtuu henkilövahinkoja, on asiakkaalla oikeus saada korvauksia. Tällöin vastuuvakuutuksella voidaan hälventää asiakkaiden palvelusetelin käyttöön liittyviä mahdollisia pelkoja. Tämä perustuu siihen, että ihmiset eivät tee päätöksiä yksinomaan sen mukaan, mitä he ajattelevat asiasta, vaan heidän päätöksiinsä vaikuttaa myös se, miltä asia emotionaalisesti tuntuu.⁷⁴³ Kysymys on vaikutusheuristikasta (*affect heuristic*).

Kun ihmiset päätöksiä tehdessään arvioivat asiaan liittyviä hyötyjä ja riskejä, vaikuttaa arvioihin se, millaisia tunteita (myönteisiä tai kielteisiä) asia ihmisissä herättää. Jos asia herättää heissä myönteisiä tunteita, he todennäköisemmin arvioivat riskit vähäisiksi ja hyödyt suuriksi. Jos taas asia herättää heissä kielteisiä tunteita, he todennäköisemmin arvioivat riskit suuriksi ja hyödyt vähäisiksi.⁷⁴⁴ Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi ilmetä siten, että jos asiakas tuntee, että on turvallista hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, tämä voi edistää asiakkaan halua ottaa vastaan tarjottu palveluseteli.

Vastuuvakuutusvelvollisuudessa on kysymys myös siitä, että palvelusetelijärjestelmässä kunta ei ole enää vastuussa asiakkaalle palvelun tuottamisen yhteydessä sattuvista henkilövahingoista. Tämä johtuu siitä, että palvelusetelijärjestelmässä kunnan vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan vahingonkorvauslakia.⁷⁴⁵ Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan kunta tai muu julkista tehtävää hoitava yhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessään virheestä tai laiminlyönnistä

⁷⁴¹ Palvelusetelilaki 5.1 § 4 kohta.

⁷⁴² HE 20/2009 vp: 25.

⁷⁴³ Finucane ym. 2000.

⁷⁴⁴ Finucane ym. 2000

⁷⁴⁵ HE 20/2009 vp.

aiheutuneen vahingon, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Jos kuntaan sopimussuhteessa oleva henkilö on toiminut huolimattomasti, kunta vastaa vahingosta.⁷⁴⁶ Jos palvelusetelituottaja ei olisi tuottamsvastuussa asiakkaalle aiheuttamistaan henkilövahingoista, merkitsi tämä käytännössä sitä, että henkilövahingoista aiheutuneet kustannukset jäisivät asiakkaan kannettavaksi. Tällä olisi todennäköisesti suuri vaikutus asiakkaiden halukkuuteen käyttää palveluseteliä. Sen sijaan kun hakijoilta edellytetään vastuuvakuutuksen ottamista, kohdistuu korvausvastuun taholle, joka on vastuussa toiminnan tuottamisesta.

Palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottajilta ei kuitenkaan edellytetä vastuuvakuutusta, joka kattaa palvelujen tuottamisen yhteydessä tapahtuvia esinevahinkoja. Kunnallisessa toiminnassa ns. isännänvastuu⁷⁴⁷ käsittää kuitenkin hyvityksen esinevahingoista⁷⁴⁸. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp tätä perustellaan sillä, ettei palvelujen tuottamisen yhteydessä yleensä synny merkittäviä esinevahinkoja. Jos esinevahinkoja syntyy, ne korvataan asiakkaan kotivakuutuksesta. Käsitys näyttää perustuvan ajatukseen siitä, että kaikilla kotonaan asuvilla ihmisillä on kotivakuutus. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole.⁷⁴⁹ Virheellistä käsitystä voi selittää saatavuusheuristiikalla (*availability heuristic*). Heuristiikassa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus arvioida tapahtuman todennäköisyyttä sellaisen informaation pohjalta, jonka voi helposti palauttaa mieleen.⁷⁵⁰

Asia tai tapahtuma voi palautua mieleen, jos se on elävä, silmiinpistävästi julkaistu tai se on yleinen ihmisen ystävien ja tuttujen keskuudessa. Ihmiset arvioivat mieleenpainuvat tapahtumat usein yleisemmiksi kuin mitä ne todellisuudessa ovat.⁷⁵¹ Esimerkiksi ihmiset voivat arvioida keski-ikäisten sydänkohtausten riskiä muistelemalla tuttavapiirissä tapahtuneita sydänkohtauksia. Jos ihmiset näkevät talon palavan, he arvioivat oman talonsa tulipalon kohteeksi joutumisen todennäköisyyden suuremmaksi verrattuna siihen, että he lukevat lehdestä jonkun talon palaneen.⁷⁵² Lainsäätäjän saatavuusheuristiikka voi muodostua siitä, että lainsäätäjällä itsellään ja hänen tuttavapiirissään olevilla henkilöillä kaikilla on kotivakuutus. Tämän tiedon pohjalta hän arvioi, että palveluseteliasiakkaila on myös yleisesti kotivakuutus. Näin ei kuitenkaan aina välttämättä ole. Esimerkiksi Helsingin kaupunki

⁷⁴⁶ Hoffrén 2009: 45. Ks. myös HE 151/1991 vp.

⁷⁴⁷ Isännänvastuulla tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisö vastaa työnantajana virka- tai muussa sopimussuhteessa olevan työntekijän aiheuttamasta vahingosta (HE 151/1991 vp.)

⁷⁴⁸ Vahingonkorvauslaki 5 luku 1 §.

⁷⁴⁹ Finassiala ry:n vuoden 2018 vakuutustutkimuksen mukaan vuokralla asuvista 10 prosentilla ei ole kotivakuutusta. Vastaava osuus omistusasunnossa asuvilla on kuusi prosenttia. (Vahtera 2018.)

⁷⁵⁰ Jolls & Sunstein 2005: 5.

⁷⁵¹ Korobkin & Ulen 2000: 1087–1088.

⁷⁵² Tversky & Kahneman 1974: 1127.

edellyttää kotihoitoa tuottavilta palvelusetelituottajilta, että heillä on riittävät vastuu- ja tapaturmavakuutukset asiakkaalle aiheuttamiensa tai asiakkaan omaisuudelle tai ulkopuolisille henkilöille ja heidän omaisuudelleen aiheuttamien vahinkojen varalle.⁷⁵³ Jyväskylän ympärivuorokautista palveluasumista tuottavista 29 palvelusetelituottajasta taas valtaosa (22 tuottajaa) edellyttää, että asiakkaalla pitää olla kotivakuutus.⁷⁵⁴ Käytännössä tämä merkitsee sitä, että palvelusetelillä palvelutaloissa asuvat joutuvat erikseen ostamaan kotivakuutuksen, mutta samassa palvelutalossa kunnan ostopalvelupaikoilla asuvat asiakkaat saavat kotivakuutuksen ilmaiseksi. Ostopalveluasiakkaille kotivakuutuksen hinta sisältyy kunnan heiltä perimään asiakasmaksuun.

Lisäksi vaikka asiakkaalla on kotivakuutus, kotivakuutuksessa on esinevahinkojen osalta omavastuu. Omavastuuosuuden suuruuden asiakas saa itse päättää. Mitä pienempi omavastuuosuus on, sitä kalliimpi kotivakuutus on. Tällöin jos asiakas on pienituloinen, on oletettavaa, että hän valitsee kotivakuutuksen, jossa hänen omavastuuosuutensa on suuri. Tämä taas merkitsee sitä, että esinevahingon sattuessa vahingon kustannukset saattavat jäädä kokonaan tai osittain asiakkaan kustannettavaksi riippuen asiakkaan omavastuuosuuden suuruudesta. Sen sijaan kunnan muilla tavoin järjestetyissä palveluissa kunta vastaa esinevahingoista.

Palvelun laadun vastattava vähintään kunnalliselta toiminnalta edellytettyä tasoa

Palvelusetelituottajaksi hyväksytyn palveluntuottajan palvelun on vastattava vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.⁷⁵⁵ Hyväksymiskriteeri on mielletävissä keinoksi, jolla lainsäätäjä pyrkii ehkäisemään riskiä siitä, että kunnat pyrkivät lisäämään palvelujen tarjontaa laadun kustannuksella

Kunnan palvelutason voi tulkita vastaavan prospektiteorian mukaista referenssipistettä, jonka alle palvelusetelituottajilta vaadittuja hyväksymiskriteereitä ei saa asettaa. Vastaavan sisältöinen säännös on kirjattu myös STVOL:iin. Säännökset eroavat toisistaan kuitenkin siten, että STVOL 1 luvun 4.3 §:n mukaan kunnan on varmistuttava, että palvelusetelillä hankitut palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp taas todetaan, että palvelusetelillä tuotetut palvelut voivat olla kunnan tuottamia palveluja laadukkaampia. Käytännössä tähän liittyy riski siitä, että kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piirissä olevat asiakkaat voivat saada huonolaatuisempia palveluja kuin palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen piirissä olevat asiakkaat. Hallituksen esityksessä esitettyä käsitystä saattaa selittää keskittymisvinouma (*focusing effect*).

⁷⁵³ Esim. Helsinki 2017c. Ks. myös Espoo 2016c, 2016d.

⁷⁵⁴ Klemmari. info. (Luettu 7.2.2018.)

⁷⁵⁵ Palvelusetelilaki 5.1 § 3 kohta.

Vinoumassa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus keskittyä tarkastelemaan asioita vain yhdestä näkökulmasta. Esimerkiksi David Schkade ja Daniel Kahneman (1988) tiedustelivat Kalifornian ja Keski-Lännen yliopiston opiskelijoilta, kuinka tyytyväisiä tai tyytymättömiä he olivat tiettyihin elämänalueisiin. Tämän jälkeen opiskelijoita pyydettiin vastaamaan samoihin kysymyksiin, mutta siitä (kuvitteellisesta) näkökulmasta, että he opiskelisivatkin toisessa osavaltiossa. Tutkimustulokset osoittivat, että eri osavaltioissa opiskelevien opiskelijoiden koetussa yleisessä elämäntyytyväisyydessä ei ollut eroja. Sen sijaan molempien osavaltioiden opiskelijat arvioidessaan elämäntyytyväisyyttä kuvitellusta roolista arvioivat, että Kaliforniassa asuvat olivat merkittävästi onnellisempia. Tutkijoiden mukaan tämä perustui siihen, että monet vastaajat keskittyivät ajattelemaan ja painottamaan Kalifornian aurinkoista säätä ja näennäisesti rentoa elämäntapaa. Sen sijaan he aliarvioivat ja väheksyivät muita elämään ja onnellisuuteen vaikuttavia tekijöitä kuten vähäistä rikollisuutta ja maanjäristysten puuttumista.⁷⁵⁶ Keskittymisvinouman vallitessa lainsäätäjä on keskittynyt tarkastelemaan vain palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen tasoa, mutta jättänyt huomioimatta kunnan muilla tavoin järjestämät palvelut.

Sääntökirjoja koskevien havaintojen mukaan näyttäisi siltä, etteivät kunnat aseta palvelusetelillä tuotetuille palveluille omaa toimintaansa ylittäviä vaatimuksia. Esimerkiksi Helsingin kaupungin ikääntyneiden palveluasumisen sääntökirjaan (2019c: 7, 12) on kirjattu, että *”[p]alveluntuottajan on noudatettava kaikkia palveluntuottajaa ja sen toimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja viranomais määräyksiä ja ohjeita. Palvelujen tuottajan tulee täyttää kulloinkin voimassa olevat, sitä koskevat erityislainsäädännön edellytykset”*.⁷⁵⁷

Palvelujen laadun tasoa koskeva hyväksymiskriteeri merkitsee käytännössä myös sitä, että vaikka hakija täyttäisi kaikki säädetyt hyväksymisen edellytykset, ei kunnalla ole kuitenkaan lakisääteistä velvollisuutta hyväksyä palveluntuottajaa.⁷⁵⁸ Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi sellainen, että kunta arvioi hakijan lähettämien asiakirjojen perusteella, etteivät hakijan taloudelliset resurssit ole riittävät, jotta hakija kykenisi vastaamaan asianmukaisesti palvelujen tuottamisesta. Tämä on yksi keino, jolla kunta voi vähentää itselleen aiheutuvaa riskiä siitä, että palveluntuottaja menee konkurssiin tai taloudellisten syiden takia pyytää toimintansa peruuttamista. Jos näin käy, kunnan pitää järjestää palveluntuottajan piirissä oleville palveluseteli-asiakkaille palvelut muulla tavoin. Uudelleenjärjestelyt aiheuttavat kunnalle taloudellisia kustannuksia.

⁷⁵⁶ Schkade & Kahneman 1988.

⁷⁵⁷ Ks. myös esim. Espoo 2016d; Turku 2017c.

⁷⁵⁸ Turun HAO 29.8.2013 13/0582/2.

Palveluntuottajan on täytettävä lainsäädännön yksityisille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajille asettamat ehdot

Hyväksytyn hakijan pitää myös täyttää palvelusetelillä tuotettavalle palvelulle laissa yksityisistä sosiaalipalveluista ja laissa yksityisestä terveydenhuollosta asetetut vaatimukset.⁷⁵⁹ Tämä ei ole hakijoille asetettu uusi vaatimus, vaan olemassa olevan lainsäädännön kirjaamista palvelusetelilakiin. Yksityisiä palveluntuottajia koskevat lait pitävät sisällään muun muassa tiloja ja varusteita, henkilöstöä ja palveluntuottajien taloudellista asemaa koskevia vaatimuksia, mutta myös vaatimuksen siitä, että yksityisten sosiaali- ja terveystalveluntuottajien sekä terveydenhuollon itsenäisten ammatinharjoittajien on kuuluttava yksityisten palvelunantajien rekisteriin (Valveri)⁷⁶⁰.

Yksityisiä sosiaali- ja terveystalveluja koskevien lakien mukaan yksityisiä palveluntuottajia koskevat myös vaatimukset, joista säädetään tai määrätään muissa laeissa tai määräyksissä.⁷⁶¹ Esimerkiksi sääntökirjoja koskevat tutkimushavainnot osoittavat, että tehostettua palveluasumista koskeviin sääntökirjoihin on kirjattu muun muassa Valviran (2012, 2014) omavalvontasuunnitelman sisältöä, laadintaa ja seurantaa koskeviin määräyksiin kirjattuja asioita.

Kunnan erikseen asettamat ehdot

Palvelusetelituottajia koskeva viides hyväksymiskriteeri on ainoa, joka antaa kunnille mahdollisuuden päättää siitä, haluavatko ne asettaa lisävaatimuksia palvelusetelituottajien hyväksymiselle.⁷⁶² Kohdan mukaan kunta voi asettaa palvelujen tuottajille vaatimuksia, jotka voivat liittyä asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun, kunnan olosuhteisiin tai muihin vastaaviin vaatimuksiin. Hyväksymiskriteeri mahdollistaa sen, että kunta voi edellyttää hakijoiden täyttävän myös erilaisissa suosituksissa laadukkaalle palvelulle asetettuja vaatimuksia. Tämä perustuu siihen, että 2 kohdan hyväksymiskriteeri sisältää vain lainsäädännön asettamat vaatimukset. Sen sijaan suositukset, joilla valtio pyrkii kehittämään palveluja ja palvelujen laatua sekä yhdenmukaistamaan hyviä käytäntöjä, ovat lainsäädäntöön perustamatonta informaatio-ohjausta. Ne eivät ole velvoittavuudeltaan kuntia ja yksityisiä palveluntuottajia sitovia normeja.⁷⁶³ Kun kunnat kirjaavat sääntökirjoihin omassa toiminnassaan käyttöön ottamiaan suosituksia, ne samalla velvoittavat myös hyväksytyksi tulevat palveluntuottajat ottamaan suositukset käyttöön. Tällöin

⁷⁵⁹ Palvelusetelilaki 5.1 § 2 kohta.

⁷⁶⁰ Laki yksityisestä terveydenhuollosta 3 luku 14 a §; Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 5 luku 25 §.

⁷⁶¹ Laki yksityisestä terveydenhuollosta 1 luku 1.1 §; Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 1 luku 2.2 §.

⁷⁶² Palvelusetelilaki 5.1 § 5 kohta.

⁷⁶³ Valtiovarainministeriö 2014: 12, 51.

sääntökirjat voi myös nähdä keinoina, joiden avulla valtio pystyy edistämään suositusten juurtumista myös yksityiselle sektorille.

Sääntökirjoja koskevat tutkimushavainnot osoittavat, että kunnat ovat kirjanneet suosituksia palvelusetelituottajia koskeviksi hyväksymisen edellytyksiksi.⁷⁶⁴ Esimerkiksi Valtion ravitsemusneuvottelukunnan ravitsemussuosituksissa ikääntyneille (2010: 27) suositellaan, että ympärivuorokautisessa hoidossa tunnistetaan ja ehkäistään tahaton laihtuminen ja suositellaan, että asiakas punnittaisiin kerran kuukaudessa. Tehostetun palveluasumisen sääntökirjoissa suositus on muotoiltu siten, että ”[a]siakkaiden ravitsemusta ja painoa seurataan säännöllisesti ja poikkeamiin puututaan”.⁷⁶⁵ Esimerkiksi vuoden 2013 laatusuosituksessa hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi⁷⁶⁶ taas suositeltiin, että ympärivuorokautisen hoidon toimintayksiköissä piha-alueiden on oltava esteettömiä ja turvallisia. Sääntökirjoihin vastaava suositus on kirjattu vaatimukseksi, että ”[p]iha-alueet ovat turvallisia ja kulkureitit esteettömiä”.⁷⁶⁷

Sopulikäyttäytyminen ja informaatiovinouma

Käytännössä yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa laeissa, muissa sosiaali- ja terveyspalveluja ohjaavissa laeissa, määräyksissä ja asetuksissa asetetut vaatimukset sekä suositusten muotoileminen vaatimuksiksi on johtanut siihen, että sääntökirjoihin palveluntuottajille ja palvelun tuottamiselle asetettuja kriteereitä on runsaasti. Sääntökirjoja koskevat tutkimushavainnot myös osoittavat, että kunnat eivät välttämättä laadi hyväksymiskriteereitä itse, vaan kirjaavat muissa kunnissa käytettyjä hyväksymiskriteerejä sellaisenaan tai lähes sellaisenaan sääntökirjoihinsa.⁷⁶⁸ Tämä on keino, jolla kunnat voivat säästää hyväksymiskriteerien laadintaan käytettyä aikaa ja vaivaa ja vähentää hyväksymismenettelyn aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia. Tämä voi kuitenkin kertoa myös sopulikäyttäytymisestä. Kunnat eivät valitse itse hyväksymiskriteereitä, vaan valitsevat samoin kuin muut. Sopulikäyttäytymiseen liittyy kuitenkin riski, että huonot tai toimimattomat hyväksymiskriteerit leviävät.

⁷⁶⁴ Esim. Pietarsaari 2015; Espoo 2016a; Oulu 2016; Vantaa 2016a; Eksote 2017; Helsinki 2017a; Salo 2017a, 2017b; Sastamala 2017; Turku 2017c; Varkaus 2017; Essote 2018; Jyväskylä 2018; Tampere 2018b.

⁷⁶⁵ Esim. Helsinki 2017b; Turku 2017c; Tampere 2018b.

⁷⁶⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 2013: 24. Ikääntyneiden palveluja koskeva uusi laatusuositus on julkaistu vuonna 2017. Siinä suositellaan, että palvelurakennetta ja -valikoimaa suunniteltaessa otetaan huomioon ikääntyneen väestön asuinolot ja elinympäristö (esteettömyys ja turvallisuus) (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017b: 25).

⁷⁶⁷ Esim. Helsinki 2017b; Tampere 2018b.

⁷⁶⁸ Esim. Helsinki 2017b; Turku 2017c; Tampere 2018b.

Sääntökirjoja koskevat tutkimushavainnot viittaisivat myös informaatiovinouman olemassaoloon (*information bias*). Vinoumassa on kysymys siitä, että ihmiset etsivät lisää tietoa, vaikka tiedoilla ei ole vaikutusta päätöksenteolle.⁷⁶⁹ Martha Feldmanin ja James Marchin (1981: 182) mukaan informaatiovinouman olemassaolo saattaa johtaa siihen, että organisaatiot keräävät päätöksenteon kannalta merkityksentöntä tietoa. Sääntökirjoja koskevat havainnot osoittavat, että kunnissa informaatiovinouma ilmenee kahdella tavalla. Kunnat pyytävät liittämään hakemukseen yhden asiakirjan sijasta useampia asiakirjoja varmistaakseen, että hakija täyttää asetetun hyväksymiskriteerin. Esimerkiksi ennakoperintärekisteriin kuulumisen varmistamiseksi kunnat pyytävät ennakoperintärekisterinotteen lisäksi arvonlisäverovelvollisten rekisteriotteen.⁷⁷⁰ Hakijoiden taloudellisen tilanteen selvittämiseksi osa kunnista pyytää vain veroviranomaisen todistuksen verojen maksamisesta tai verovelkatodistuksen ja selvityksen maksusuunnitelmasta.⁷⁷¹ Toiset kunnat taas pyytävät veroviraston todistuksen maksetuista veroista ja sosiaaliturvamaksuista sekä luokituksen sisältävän pankin tai luottotietoyhtiön antaman talous- ja luottokelpoisuusraportin⁷⁷² tai verotodistuksen ja kaupparekisteriotteen⁷⁷³.

Hyväksymiskriteereitä koskevat havainnot viittaavat myös siihen, että kunnat asettavat vaatimuksia, joiden täyttymistä ei välttämättä tarkisteta lainkaan. Hyväksymiskriteereihin on saatettu kirjata vaatimuksia esimerkiksi siitä, että palveluntuottajan on laadittava kirjallinen liikunta-, virike- ja kulttuurisuunnitelma sekä kirjallinen suunnitelma asukkaiden ulkoilutuksen toteuttamisesta ja seurannasta. Suunnitelmat lähetetään kaupungille kuitenkin vain pyydettyä.⁷⁷⁴ Käytännössä kuntien informaatiovinouma lisää palvelusetelituottajien hallinnollista taakkaa, vaikka hallituksen tavoitteena on keventää yritysten hallinnollista taakkaa.⁷⁷⁵

Palvelusetelituottajien hyväksynnän peruuttaminen

Palvelusetelilain 4.4 §:n mukaan kunnan on peruutettava palveluntuottajan hyväksyminen ja poistettava hänet palveluntuottajaluettelosta, jos hyväksymiselle lain 5

⁷⁶⁹ Baron ym. 1988; Feldman & March 1981.

⁷⁷⁰ Esim. Espoo 2016c; Helsinki 2017b.

⁷⁷¹ Esim. Turku 2018.

⁷⁷² Esim. Tampere 2018b.

⁷⁷³ Esim. Espoo 2016c; Helsinki 2017b.

⁷⁷⁴ Espoo 2016d.

⁷⁷⁵ Pääministeri Juha Sipilän hallituskauden yhden kärkihankkeen, säädösten sujuvoittamisen, tavoitteena on muun muassa hallinnollisen taakan keventäminen (Valtioneuvoston kanslia 2015: 79).

§:ssä säädetty edellytykset eivät enää täyty tai palveluntuottaja pyytää hyväksymisensä peruuttamista. Palvelusetelilaissa tai sen esitoissa⁷⁷⁶ ei kuitenkaan mainita tarkemmin syistä, jotka johtavat palvelusetelituottajan hyväksynnän peruuttamiseen ja palveluntuottajalistalta poistamiseen. Niissä ei myöskään ylipäänsä käsitellä palvelusetelituottajan oikeussuojaa tällaisissa tilanteissa.

Palvelusetelin käyttöönottoa ja hyväksymiskriteerien laadintaa koskevien oppaiden⁷⁷⁷ mukaan palvelusetelituottajan hyväksymisen voi peruuttaa, jos (i) palveluntuottaja ei noudata hyviä hoito- ja palvelukäytäntöjä, (ii) palveluntuottaja ei noudata sääntökirjan ehtoja kunnan kirjallisesta kehotuksesta huolimatta, (iii) palveluntuottaja on tullut maksukyvyttömäksi, ei ole kyennyt hoitamaan laskujaan eräpäivään mennessä, on aloittanut akordimenettelyn, on asetettu selvitystilaan tai on välittömässä vaarassa tulla asetetuksi selvitystilaan tai (iv) palveluntuottaja tai joku sen johtoon kuuluva henkilö on tuomittu syylliseksi elinkeinotoimintaan liittyvässä rikoksessa. Sääntökirjoja koskevien tutkimushavaintojen mukaan kunnat ovat puolestaan kirjanneet laatimiinsa sääntökirjoihin edellä mainitun palveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevan peruuttamislistan sellaisenaan⁷⁷⁸ tai täydennettynä⁷⁷⁹ esimerkiksi niin, että palveluntuottajan hyväksyminen voidaan peruuttaa, jos hän ei pidä tietojaan ajan tasalla. Palveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevista syistä kohdat iii ja iv perustuvat liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 3 §:ään. Pykälän mukaan henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon esimerkiksi silloin, jos hän on liiketoiminnassaan syyllistynyt rikoslain (39/1889) 17 luvun 18, 18 a ja 19 §:ssä mainittuihin rikoksiin (esim. törkeä sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittäminen ja hallussapito), 20 luvun 9 ja 9 a §:ssä mainittuihin rikoksiin (esim. paritus), 25 luvun 3 ja 3 a §:ssä mainittuihin rikoksiin (esim. ihmiskauppa) ja 47 luvun 3 a §:ssä mainittuun kiskonnantapaiseen työsyryntään. Liiketoimintakiellosta annetun lain 5 §:n mukaan liiketoimintakieltoon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi.

Palveluntuottajien hyväksymisen peruuttamista koskeviin käsityksiin näyttäisi kuitenkin liittyvän kaksi vinoumaa informaation ylivoima (*information cascade*) ja luottamusvinouma (*overconfidence effect*), jotka ovat vaikuttaneet palvelusetelituottajan hyväksymisen peruuttamista koskevaan tulkintaan. Informaation ylivoima on yksi sopulikäyttäytymisen muoto, mutta se eroaa sopulikäyttäytymisestä lähinnä siinä, että sopulikäyttäytymisessä ihmisellä ei ole asiaa koskevaa tietoa, informaation ylivoimassa on.

Bikhchandananin ym. (1992) mukaan informaation ylivoimassa on kysymys siitä, että epävarmuuden tilassa ihminen jättää valintaa tehdessään ottamatta huo-

⁷⁷⁶ HE 20/2009 vp; PeVL 10/2009 vp; StVM 14/2009 vp.

⁷⁷⁷ Melin ym. 2011, 2012.

⁷⁷⁸ Esim. Salo 2017a.

⁷⁷⁹ Esim. Espoo 2016b; Helsinki 2016; Oulu 2016; Eksote 2017; Turku 2017c.

mioon hallussaan olevan asiaa koskevan tiedon ja perustaa valintansa informaatioon, jonka hän saa aikaisemmin tehdyistä päätöksistä/valinnoista. Tämä perustuu siihen, että ihmiset ajattelevat, että muilla ihmisillä on enemmän tietoa asiasta kuin heillä itsellään.⁷⁸⁰ Esimerkiksi kirjoittaja tarjoaa kirjoittamaansa paperia tieteelliseen lehteen. Referee arvioi paperin laadun ja hyväksyy tai hylkää artikkelin. Jos referee hylkää paperin, kirjoittaja tarjoaa sitä toiselle lehdelle. Jos tämän lehden referee saa tietää, että paperi on hylätty toisessa lehdessä eikä hän kykene arvioimaan paperin laatua täydellisesti, tieto aikaisemmasta hylkäyksestä lisää todennäköisyyttä, että hän hylkää paperin. Hänen hylättyä paperin kirjoittaja tarjoaa paperia kolmannelle lehdelle. Jos kolmannen lehden referee saa tietää, että kaksi edellistä lehteä on hylännyt paperin, tämä lisää edelleen todennäköisyyttä sille, että myös hän hylkää artikkelin.⁷⁸¹ Vaikka ihmiset päätöksenteossaan imitoivat muita, ei imitoiminen kuitenkaan välttämättä aina ole järjetöntä. Imitoiminen voi sen sijaan olla tulosta siitä, että ihmiset tekevät rationaalisen päätelmän rajoittuneesta informaatiosta.

Luottamusvinoumassa on kysymys siitä, että ihmisten subjektiivinen luottamus omiin kykyihinsä on suurempi kuin mitä heidän todellinen (objektiivinen) suoriutumiskykynsä on.⁷⁸² Esimerkiksi tutkimuksessa havaittiin, että oppilas, joka osallistui 10 kysymystä sisältävään tietokilpailuun, uskoi vastanneensa viiteen kysymykseen oikein. Tosiasiassa hän vastasi oikein vain kolmeen kysymykseen.⁷⁸³ Palvelusetelijärjestelmässä luottamusvinouma voi ilmetä siten, että kun lain pykälät kirjoitetaan yleisellä tasolla eikä pykälien sisältöä avata tarkemmin lakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, ihmiset luottavat omaan kykyynsä tulkita lakia siten kuin lainsäätäjä on tarkoittanut. Kun luottamusvinouma yhdistyy informaatioon ylivoimaan, saattaa tämä johtaa riskiin siitä, että jos ensimmäiset toimijat ovat tulkinneet asiaa virheellisesti, tekevät myös seuraavat toimijat saman tulkintavirheen. Näin näyttäisi tapahtuneen palveluntuottajan hyväksymisen peruuttamista koskevan käsityksen osalta.

Tarkasteltuihin sääntökirjoihin on kirjattu suoraan Sitran (2012)⁷⁸⁴ oppaaseen hyväksymisen peruuttamista koskevan asian yhteyteen kirjattu käsitys siitä, että kunnalla on oikeus peruuttaa palveluntuottajan hyväksyminen ja poistaa palveluntuottajan nimi hyväksytyjen palveluntuottajien listalta välittömästi ilman irtisanomisasi-

⁷⁸⁰ Banerjee 1992: 798; Bikhchandarin ym. 1992: 994. Ks. myös Anderson & Holt 1997; Hirschleifer & Teoh 2003.

⁷⁸¹ Bikhchandarin ym. 1992: 994.

⁷⁸² The Behavioral Economics Guide 2014: 95.

⁷⁸³ Moore & Healy 2008: 502.

⁷⁸⁴ Melin ym. 2012.

kaa, mikäli palveluntuottaja täyttää sääntökirjaan kirjatut hyväksynnän peruuttamisen syyt.⁷⁸⁵ Luottamusvinouman syntymistä on saattanut edistää se, ettei palvelusetelistä annetussa laissa ole palveluntuottajaluettelosta poistamista koskevaa erityissäännöstä muutoksenhausta.⁷⁸⁶ Lisäksi luottamusvinouman syntyminen näyttäisi liittyvän myös tulkintaan siitä, millaista toimintaa palveluntuottajalistalta poistaminen on. Onko se tosiasiallista hallintotoimintaa, jolla ei vaikuteta yksilöiden oikeuksiin ja etuihin vai toimintaa, jolla vaikutetaan suoraan yksilöiden oikeuksiin?

Turun HAO 29.8.2013 13/0582/2 mukaan palveluntuottajan tuottajaluettelosta poistaminen on tosiasiallista hallintotoimintaa, minkä seurauksena hallinto-oikeus jätti palveluntuottaja A:n X kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan palveluntuottajan hyväksynnän peruuttamisesta ja palveluntuottajaluettelosta poistamista koskevasta päätöksestä tekemän valituksen tutkimatta. Korkeimman hallinto-oikeuden KHO 4.3.2016 2016:23 päätöksen mukaan palvelusetelituottajan poistaminen palveluntuottajaluettelosta ei kuitenkaan ole tosiasiallista hallintotoimintaa, vaan päätös vaikuttaa välittömästi palvelusetelituottajan oikeuteen toimia kunnan palvelusetelituottajana. Tällöin palvelusetelituottajalla on oikeus valittaa.

Myös perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vaikiintuneesti todennut, että luvan peruuttaminen on yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen.⁷⁸⁷ Sen takia valiokunta on katsonut, että erilaisten elinkeinotoimintaan liittyvien lupien peruuttamismahdollisuus on sidottava olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, etteivät luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.⁷⁸⁸ Lupa on siten mahdollista peruuttaa väliaikaisestikin. Lisäksi palvelusetelituottajan hyväksyminen voidaan peruuttaa vain, jos palveluntuottajan rikkomus tai laiminlyönti on ollut olennainen ja hän ei ole korjannut toimintaansa, vaikka hänelle on annettu siihen mahdollisuus. Hyväksymisen peruuttamista ja palvelusetelituottajalistalta poistamista ei siten voida tehdä välittömästi.

Sääntökirjojen kirjaus hyväksymisen välittömästä peruuttamisesta saattaa kertoa myös keskittymisvinoumasta. Hyväksymisen peruuttamisperusteissa keskitytään vain palvelusetelituottajasta eroon pääsemiseen, mutta unohdetaan kokonaan palvelusetelituottajan palvelujen piirissä olevat asiakkaat. Jos palvelusetelituottajan hyväksyminen peruutetaan välittömästi, pitäisi kunnan myös siirtää palveluntuottajan palvelujen piirissä olevat asiakkaat välittömästi pois palveluntuottajan palvelujen piiristä. Tällöin herää kysymys esimerkiksi tehostetun palveluasumisen osalta siitä,

⁷⁸⁵ Esim. Espoo 2016b; Helsinki 2016; Oulu 2016; Salo 2017a; Turku 2017b; Tampere 2018b.

⁷⁸⁶ KHO 2016:23 4.3.2016/662.

⁷⁸⁷ PeVL 46/2016 vp: 3; PeVL 26/2017 vp: 68.

⁷⁸⁸ PeVL 31/2006 vp: 2; PeVL 19/2009 vp: 2; PeVL 58/2010 vp: 5.

onko kunnalla omissa yksiköissään vapaana olevia paikkoja tai vapaana olevia osto-paikkoja, jonne ne voivat siirtää asiakkaat. Lisäksi, kuka on vahingonkorvausvas-tuussa tilanteessa, jossa kunta siirtää asiakkaat välittömästi, mutta asiakkaan ja pal-veluntuottajan laatimassa sopimuksessa irtisanomisaika on esimerkiksi kuukausi.

Välittömän irtisanomisen seurausten pohtimatta jättämistä voi selittää alhaisen todennäköisyyden riskillä (*low probability risk*). Tällöin kunta arvioi alhaiseksi to-dennäköisyyden sille, etteivät palvelusetelituottajat toimi asetettujen vaatimusten vastaisesti. Tutkimuksissa on havaittu, että ihmiset kiinnittävät huomiota alhaisen todennäköisyyden riskeihin, jos ne ovat hyvin havaittavia. Tutkimuksissa on myös havaittu, että jos ihmiset pakotetaan kohtaamaan alhaisen todennäköisyyden riski, he pyrkivät yliarvioimaan riskin todennäköisyyden. Sen sijaan, jos heitä ei pakoteta kohtaamaan riskiä, kuten usein tapahtuu arkielämässä, ihmiset pyrkivät jättämään riskin kokonaan huomioon ottamatta.⁷⁸⁹ Tällöin jos kunnat eivät julkaise tietoja siitä, kuinka paljon ne joutuvat puuttumaan palvelusetelituottajien mahdollisesti oppor-tunistiseen käyttäytymiseen, kuinka paljon palvelusetelituottajien hyväksymisiä pe-ruutetaan ja millä perusteilla, on ulkopuolisten toimijoiden mahdotonta tietää, mil-laisia riskejä palvelusetelituottajien käyttäytymiseen voi liittyä ja mikä on riskin taso.

Esimerkiksi Potilasvahinkokeskus julkaisee verkkosivuillaan tietoja muun muassa ratkaistuista potilasvahingoista ja niiden kohdentumisesta. Vuonna 2018 rat-kaistuja korvattavia potilasvahinkoja oli yhteensä 2 420. Niistä valtaosa (92,2 %) oli hoitovahinkoja⁷⁹⁰. Korvattavista vahingoista 25 prosenttia koski yksityisellä sekto-rilla tapahtuneita potilasvahinkoja. Ainoat alueet, joissa korvattavia potilasvahinkoja tapahtui yksityisellä sektorilla julkista sektoria enemmän, olivat hammashuolto ja fysioterapia tai kuntoutus.⁷⁹¹ Potilasvahinkotilaston tiedot ilmoitetaan kuitenkin vain sairaanhoitopiireittäin, minkä lisäksi julkisen sektorin vahingoksi luokitellaan tilas-toissa myös terveysasemilla ja julkisissa sairaaloissa tapahtuneet yksityisten toimi-joiden aiheuttamat vahingot. Tulokset kertovat siitä, että vaikka tietoja kerätään, nii-den hyödyntäminen toisenlaisiin käyttötarkoituksiin on vaikeaa. Esimerkiksi poti-lasvahinkolain uudistamista selvittänyt työryhmä ehdotti loppuraportissaan, että Po-tilasvahinkovakuutuskeskuksella olisi velvollisuus laatia tarvittavia tilastoja ja muita selvityksiä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi.⁷⁹²

Oikeuskäytäntöjä koskevat tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että pal-velusetelituottajien hyväksyminen ja palvelusetelituottajaluettelosta poistaminen on

⁷⁸⁹ Latin 1994: 1246.

⁷⁹⁰ Hoitovahingoissa korvausperusteena on, että kokenut terveydenhuollon ammattilainen olisi menetellyt tilanteessa toisin ja siten välttänyt vahingon (Potilasvahinkokeskus 2018:6).

⁷⁹¹ Potilasvahinkokeskus 2018: 6–8.

⁷⁹² Sosiaali- ja terveysministeriö 2017c: 31.

harvinaista. Oikeuskäytännöistä löytyi vain kaksi hyväksymisen peruuttamista koskevaa valitusta, mutta nekin koskivat samaa asiaa.⁷⁹³ Asiassa oli kysymys siitä, että X kaupungin viranhaltija oli poistanut Y yrityksen kaupungin palveluseteliyrittäjien palveluntuottajaluettelosta yhden asiakkaan laskutuksessa olevien virheellisyyksien vuoksi. Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta oli hylännyt Y:n oikaisuvaatimuksen ja Y valitti asiasta hallinto-oikeuteen. Turun HAO jätti valituksen tutkimatta⁷⁹⁴, ja Y valitti asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.⁷⁹⁵ Toisaalta palvelusetelituottajan hyväksymisen peruuttaminen ja palvelusetelituottajaluettelosta poistaminen voi olla yleisempää kuin oikeuskäytäntöjen perusteella voi arvioida. Tämä johtuu siitä, että palvelusetelituottajaluettelosta poistetut palvelusetelituottajat eivät välttämättä valita kunnan päätöksestä tai kunta muuttaa päätöstään palvelusetelituottajan oikaisuvaatimuksen perusteella palvelusetelituottajan eduksi.

4.4 Palvelusetelituottajien valvonta

4.4.1 Sääntökirja

Sääntökirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, jossa kunta määrittelee hyväksymiskriteerit, jotka palvelusetelillä tuotettua palvelua tuottavan palveluntuottajan on täytettävä.⁷⁹⁶ Palvelusetelilaissa ei mainita sääntökirjaa, vaan sen on lanseeranut Sitra. Sitra on myös tuottanut sääntökirja-mallipohjia eri palveluille.

Palvelukohtaisissa sääntökirjoissa määritellään muun muassa kunnan, asiakkaan ja palveluntuottajan oikeudet, velvollisuudet ja vastuut sekä palvelujen toteuttamista koskevat ehdot. Sääntökirjoissa palveluntuottajille asetetut hyväksymiskriteerit ja kaantuvat lainsäädännössä asetettuihin ns. pakollisiin hyväksymiskriteereihin ja kunnan itsensä asettamiin ns. harkinnanvaraisiin (palvelukohtaisiin) hyväksymiskriteereihin. Harkinnanvaraiset hyväksymiskriteerit eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa sosiaali- ja palvelujen tuottamista ja yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia koskevien säädösten kanssa.⁷⁹⁷

Palvelusetelijärjestelmässä sääntökirjoilla voidaan katsoa olevan kaksi tehtävää. Ne ovat asiakirjoja, joihin on kirjattu kaikki ne hyväksymiskriteerit, jotka palvelusetelituottajan on täytettävä saadakseen oikeuden tuottaa palvelusetelillä järjestettyä

⁷⁹³ Edilex-tietokannan oikeuskäytännöistä haettu ratkaisuja sanalla palveluseteli. Ratkaisuja löytyi yhteensä 33.

⁷⁹⁴ Turun HAO 29.8.2013 13/0582/2.

⁷⁹⁵ KHO 2016:23 4.3.2016. Turun HAO on antanut asiasta ratkaisun 30.9.2016 16/0577/2. Kyseinen päätös ei ole julkinen. (Turun HAO, sähköposti 8.2.2018).

⁷⁹⁶ Kunnissa asiakirjasta voidaan myös käyttää esimerkiksi käsitettä ”toimintaohje”.

⁷⁹⁷ Kuntaliitto 2017b.

palvelua. Toisaalta sääntökirja itsessään toimii asiakirjana, jolla palvelusetelituottaja osoittaa hakiessaan palvelusetelituottajaksi täyttävänsä palvelun tuottamiselle asetetut vaatimukset.⁷⁹⁸ Käytännössä kunnat siten itse asiassa tarkistavat vain osan palvelusetelilain 5 §:ään kirjatusta hyväksymisedellytyksistä.

Tämä perustuu sääntökirjoja koskeviin havaintoihin siitä, että hyväksymismenettely perustuu yksinomaan hakemuksen ja hakemuksessa vaadittavien asiakirjojen tarkastamiseen. Hakemukseen liitettävät asiakirjat koskevat lähinnä palvelusetelilain 5 §:n 1–4 kohtia koskevia vaatimuksia, jotka vaihtelevat hieman palvelun ja kunnan mukaan. Esimerkiksi tehostetun palveluasumisen ollessa kyseessä hakijan pitää liittää hakemukseensa potilasvakuutustodistus ja vastuuvakuutustodistus todistaakseen, että täyttää 4 kohtaa koskevan vaatimuksen potilasvahinkolain mukaisen vakuutuksen tai muun vakuutuksen olemassaolosta.⁷⁹⁹ Osoittaakseen täyttävänsä 2 kohdan vaatimuksen yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa ja yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa asetetuista vaatimuksista hakijan pitää liittää hakemukseensa henkilöstöluettelo, lääkesuunnitelma, omavalvontasuunnitelma ja asiakirja, joka osoittaa hänellä olevan aluehallintoviraston tai Valviran lupa tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja⁸⁰⁰ sekä edellä mainittujen lisäksi toimintakertomus⁸⁰¹. Vastaavasti joissakin kunnissa hakijan pitää osoittaa täyttävänsä 2 kohdan vaatimukset lähettämällä vain henkilöstöluettelo ja asiakirja, joka osoittaa hänellä oleva aluehallintoviraston tai Valviran lupa tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja.⁸⁰²

Sen sijaan tutkimushavaintojen mukaan palvelun tuottamiselle palvelusetelilain 5.1 §:n 5 kohdassa asetettuja ja sääntökirjoihin kirjattuja vaatimuksia kuten ”[a]teriapalvelun tuottajan tulee tarjota ikäihmisten makutottumuksia vastaavia maittavia ja ravintosisällöltään suositusten mukaisia aterioita”⁸⁰³ tai [a]sukashuoneet siivotaan pääsääntöisesti kerran viikossa”⁸⁰⁴ ei tarkasteta millään lailla. Tämä viittaisi keskittymisvinoumaan. Palvelusetelijärjestelmässä keskitytään painottamaan hyväksymisen edellytyksiä, mutta sen sijaan, miten ne käytännössä toteutuvat, jää huomattavasti vähäisemmälle huomiolle.

⁷⁹⁸ Ks. esim. Espoo 2016c; Helsinki 2017b; Turku 2018.

⁷⁹⁹ Esim. Espoo 2016d; Helsinki 2017b; Turku 2017c.

⁸⁰⁰ Helsinki 2017b.

⁸⁰¹ Turku 2017c.

⁸⁰² Espoo 2016d.

⁸⁰³ Esim. Helsinki 2017b; Tampere 2017a.

⁸⁰⁴ Esim. Espoo 2016d.

Keskittymis-, luottamus-, vahvistus- ja optimismivinouma

Hyväksymismenettelyssä keskittymisvinouma saattaa merkitä sitä, että menettelyssä huomio keskittyy lähinnä sen tarkastamiseen, että hakemus on laadittu oikein ja hakija on lähettänyt kaikki vaaditut liitteet. Näiden perusteella hakijan katsotaan täyttävän vaaditut hyväksymiskriteerit. Sen sijaan palvelujen tuottamiselle asetettujen vaatimusten katsotaan täyttyvän sillä, että palveluntuottaja sitoutuu hyväksytyksi tullessaan noudattamaan sääntökirjan ehtoja. Tällöin lähetetyn hakemuksen itsessään katsotaan toimivan todisteena siitä, että palveluntuottaja täyttää palvelun tuottamiselle palvelukohtaisessa osiossa asetetut vaatimukset. Tähän liittyy kuitenkin riski siitä, että palvelusetelituottaja on ollut luottamusvinouman vallassa lähettäessään hakemuksensa kunnalle.

Palvelusetelijärjestelmässä luottamusvinouma saattaa merkitä sitä, että palvelusetelituottajaksi hakeva arvioi pystyvänsä tuottamaan palvelun sääntökirjassa määritellyllä tavalla, vaikka todellisuudessa näin ei välttämättä ole. Tällöin jos kunta keskittymisvinouman vallitessa katsoo palveluntuottajan täyttävän asetetut hyväksymiskriteerit ja palvelusetelituottajaksi hakeva luottamusvinouman vallitessa katsoo täyttävänsä asetetut hyväksymiskriteerit, sisältyy tähän riski siitä, ettei hyväksytty palvelusetelituottaja todellisuudessa kykene tuottamaan palveluja sääntökirjassa edellytetyllä tavalla. Käytännössä palvelusetelituottajan mahdollinen luottamusvinouma tulee esille vasta palveluja tuottaessa.⁸⁰⁵

Ihmisillä on taipumus vahvistusvinoumaan (*confirmation bias*). Tällöin heillä on taipumus arvioida informaatiota siten, että se vahvistaa heidän olemassa olevaa ajatteluaan ja ennakkokäsitystään.⁸⁰⁶ Esimerkiksi jos ihminen pitää tietystä tuotemerkistä, hän voi uutta merkkiä tutkiessaan etsiä arvosteluja, jotka suosivat hänen pitämänsä merkkiä.⁸⁰⁷ Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi ilmetä siten, että jos sääntökirjaan on kirjattu, että palvelusetelituottajan on täytettävä tietyt ehdot, kunta tarkastaa vain hakemuksen yhteyteen liitetyt asiakirjat ja tulkitsee muiden ehtojen täyttyvän sillä, että hakija lähetti hakemuksen. Käytännössä suuri osa hyväksymiskriteerien täyttymisestä jää yksinomaan hakijan oman vakuutuksen ja arvion varaan.

Sääntökirjaan näyttäisi sisältyvän ajatus siitä, että palvelusetelituottajien antama sitoumus signaloi todellisuutta. Tämän taustalla voi vaikuttaa optimismivinouma (*optimism bias*). Optimismivinoumassa on kysymys siitä, että ihmiset arvioivat negatiivisten asioiden tapahtuvan itselleen todennäköisesti harvemmin ja positiivisten asioiden tapahtuvan todennäköisesti useammin kuin keskimäärin muille. Esimerkiksi ihmiset voivat aliarvioida riskinsä sairastua rintasyöpään olevan pienempi kuin

⁸⁰⁵ Esim. Valvira 2019a, 2019c.

⁸⁰⁶ Nickerson 1998: 176, 178, 187.

⁸⁰⁷ The Behavioral Economics Guide 2017: 85.

muilla ihmisillä.⁸⁰⁸ Tällöin vaikka kunnat tiedostaisivat, että yksityisissä palveluntuottajissa saattaa olla opportunistisesti käyttäytyviä palveluntuottajia, ne optimisminvinouman johdosta uskovat, että riski sille, että jotakin tällaista sattuu heidän kohdalleen, on pieni. Tätä voi selittää saatavuusheuristiikka. Jos julkisuudessa ei ole keskusteltu esimerkiksi valvonnassa esiin tulleista mahdollisista palvelusetelituottajien toimintaan liittyvistä puutteista, luo tämä perustan sille, että palvelusetelituottajien arvioidaan toimivan sitoumuksensa mukaisesti.

Suomessa Valvira julkaisee aluehallintovirastoihin ja Valviraan tulleita valvonta-asioita koskevia tilastoja. Sosiaalihuoltoa koskevat tilastot vuosilta 2013–2017 osoittavat uusien valvonta-asioiden kasvaneen 69 prosentilla. Tilastot myös osoittavat, että valvonta-asioiden määrä on alkanut uudelleen kasvaa vuoden 2014 jälkeen.⁸⁰⁹ Tilastot eivät kuitenkaan kerro sitä, kuinka moni yksityis sektoria koskevista valvonta-asioista koski palvelusetelituottajia.

Aluehallintovirastoihin suunnatun sähköpostikyselyn mukaan palveluseteliin liittyviä kanteluita ei tilastoida erikseen. Aluehallintovirastoista saatujen tietojen mukaan palveluseteliin liittyviä kanteluita on ollut vain yksi ja valvontaan liittyviä asioita kolme vuosina 2010–2018. Aluehallintovirastoissa palvelusetelilakiin liittyvät asiat eivät ole myöskään nousseet erityisesti esille.⁸¹⁰

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta saadun tiedon mukaan kuluttajaneuvontaan on tullut vain yksi palveluseteliä koskeva yhteydenotto ja sekin koski palvelusetelin voimassaoloaika.⁸¹¹ Kuusikko-kuntien sosiaaliamiesten selvitykset vuodelta 2016 osoittavat, että ainoastaan Helsingissä on ollut kuusi palveluseteliin liittyvää yhteydenottoa.⁸¹² Kun tähän lisätään se, ettei kuluttajariitalautakunta ollut käsitellyt yhtään palveluseteliin liittyvää valitusta, viittaavat tulokset siihen, että opportunistisesti käyttäytyviä palveluntuottajia suhteessa markkinoilla toimiviin yksityisiin palveluntuottajiin on erittäin vähän. Valituksia ja kanteluita koskevat tulokset eivät kuitenkaan kerro sitä, kuinka paljon on sellaisia tapauksia, jotka ratkaistaan kunnissa tai toimintayksiköiden sisällä. Kunnilla tämä tieto sen sijaan on, koska sääntökirjojen mukaan palvelusetelituottajien on raportoitava kunnalle asiakkaiden tekemistä kanteluista ja valituksista sekä siitä, miten palvelusetelituottaja on niihin reagoinut. Kunnat eivät kuitenkaan julkaise tätä tietoa. Tämän seurauksena sekä viranomaiset että

⁸⁰⁸ Shepperd ym. 2002.

⁸⁰⁹ Valvira 2016c.

⁸¹⁰ Etelä-Suomen aluehallintovirasto, sähköposti 2.2.2018, 5.2.2018; Itä-Suomen aluehallintovirasto, sähköposti 5.2.2018; aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut, sähköposti 7.2.2018.

⁸¹¹ Kuluttaja- ja kilpailuvirasto, sähköposti 9.2.2018.

⁸¹² Espoo 2017; Helsinki 2017d; Oulu 2018; Tampere 2018c (koskee vuotta 2017); Turku 2016; Vantaa 2017.

asiakkaat voivat arvioida palvelusetelituottajien opportunistisen käyttäytymisen todennäköisyyden joko liian alhaiseksi tai liian korkeaksi suhteessa sen todelliseen esiintyvyyteen.

4.4.2 Omavalvonta ja omavalvontasuunnitelmat

Yksityisiä sosiaalihuollon palveluja ohjaavan lainsäädännön mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien valvonta kuuluu kunnille.⁸¹³ Palvelusetelijärjestelmässä kunnan on valvottava, että palvelusetelituottaja täyttää sääntökirjaan kirjatut ehdot myös palveluja toteuttaessaan.⁸¹⁴ Sääntökirjoja koskevat tutkimushavainnot viittaavat siihen, että käytännössä valvontaa suoritetaan lähinnä asiakirjavalvonnalla. Eli kunta pyytää palvelusetelituottajia toimittamaan samat asiakirjat kuin palvelusetelituottajia hyväksyessään. Sen sijaan palveluille asetettujen vaatimusten täyttämisen valvonta palveluja tuotettaessa on siirretty omavalvontajärjestelmällä palvelusetelituottajille itselleen ja asiakkaille.

Edustavuusheuristiikka

Ajatus siitä, että palveluseteliasiakas valvoo, että palvelusetelituottajan omavalvontasuunnitelmaan kirjatut asiat toteutuvat hänen saamassaan palvelussa, edellyttää asiakkaalta kykyä arvioida saamansa palvelun laatua, saamansa palvelun sisältöä ja vaikuttavuutta sekä kykyä reagoida välittömästi havaitsemiinsa epäkohtiin.⁸¹⁵ Asiakkaiden kyky valvoa palvelusetelituottajien toimintaa on kuitenkin sidoksissa asiakkaan toimintakykyyn, mitä lainsäätäjä ei ole ottanut lainkaan huomioon. Tämän voi katsoa ilmentävän lainsäätäjän edustavuusheuristiikkaa.

Tämä perustuu siihen, että päästäkseen kunnan järjestämän kotihoidon tai tehostetun palveluasumisen piiriin, asiakkaan täytyy olla varsin heikkokuntoinen.⁸¹⁶ Esimerkiksi vuonna 2017 vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen asiakkaiden keski-ikä oli 83,9 vuotta ja keskimääräinen hoivan tarve⁸¹⁷ oli 4,7.⁸¹⁸ Säännöllisen

⁸¹³ Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6 luku 33 §, 34 §; Laki yksityisestä terveydenhuollosta 3 luku 13 §.

⁸¹⁴ Palvelusetelilaki 4.4 §.

⁸¹⁵ HE lakiluonnos valinnanvapaudesta 31.1.2017: 62.

⁸¹⁶ Ks. esim. Paljärvi 2012; Stenroos 2016; Perttola 2017.

⁸¹⁷ Hoidon tarve keskimäärin on keskiarvo, joka saadaan asiakkaiden selviytymisestä ja avun tarpeesta 5-luokkaisella asteikolla tehdyistä arvioista. Luokka 4 vastaa lähes jatkuvaa hoidon tarvetta ja luokka 5 ympärivuorokautisen hoivan tarvetta. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018: 22.)

⁸¹⁸ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018: 8. Tilastosta ei ole saatavissa erikseen tehostetun palveluasumisen piirissä olevien asiakkaiden hoidontarvetta, mutta 76,1 prosenttia ympärivuorokautisten palvelujen (vanhainkodit, tehostettu palveluasuminen ja ikääntyneiden tavalinen palveluasuminen) piirissä olevista asiakkaista (55 400) oli tehostetun palveluasumisen piirissä vuonna 2017 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018: 8).

kotihoidon piirissä olevien asiakkaiden keski-ikä oli 80 vuotta ja jatkuvan ympäri-vuorokautisen hoivan tarve oli noin viidellä prosentilla asiakkaista.⁸¹⁹ Näiden asiakkaiden kunta arvioi kykenevän seuraamaan saamansa palvelun laatua. Lainsäätäjä näyttää kuitenkin uskovan siihen, että palvelusetelituottaja tuottaa palvelut omavalvontasuunnitelmaansa kirjatulla tavalla ja arvioi palvelusetelituottajan moraalisen vaaran todennäköisyyden pieneksi.

Laiminlyöntivinouma

Palvelusetelijärjestelmässä kunnan pitäisi saada asiakkaat toimimaan kunnan edun mukaisesti, toisin sanoen valvomaan palvelujen laatua. Asiakkaiden edut saattavat kuitenkin olla erilaiset kuin kunnan. Esimerkiksi kunnan edun mukaista on, että sosiaali- ja terveystaloudelliset toteutetaan kuntoutumista edistävällä työotteella. Työote ylläpitää asiakkaiden toimintakykyä, mikä vaikuttaa palvelujen kysyntään ja tätä kautta palvelumenojen kasvuun. Asiakas sen sijaan saattaa toimintakyvyn ylläpitämisen sijasta toivoa, että häntä ns. palvellaan. Tällöin on epätodennäköistä, että asiakas vaatii toimintakykynsä ylläpitämiseksi palvelujen toteuttamista omavalvontasuunnitelmaan kirjatulla toimintakykyä edistävillä käytännöillä⁸²⁰.

Asiakkaan käyttäytymistä voi selittää laiminlyöntivinouma. Vaikka asiakas tietää, että kuntoutumista edistävän työotteen käyttämättömyys edistää toimintakyvyn heikentymistä ja palvelutarpeen kasvua, hän asettaa etusijalle silti tekemättömyyden. Tätä voi taas selittää se, että osa palvelutarpeen kustannuksista koituu jollekulle muulle. Tässä tapauksessa kunnalle, jonka on lisättävä asiakkaalle annettavia palveluja asiakkaan toimintakyvyn heikentyessä. Palveluntuottaja pyrkii taas pitämään asiakkaansa tyytyväisenä eikä vaadi asiakasta osallistumaan oman toimintakykynsä ylläpitämiseen, koska sen seurauksena asiakkaan palvelutarve vähenee. Lisäksi palvelusetelituottajan näkökulmasta riskinä on, että jos hän vaatii asiakasta osallistumaan palvelujen toteuttamiseen, asiakas saattaa vaihtaa palveluntuottajaa. Tällöin palveluntuottajat menettävät tuloja.

Palveluntuottajat voivat menettää tulojaan myös sitä kautta, että he eivät kykene lunastamaan antamaansa lupausta asiakkaiden toimintakyvyn paranemisesta tai säilymisestä ennallaan. Esimerkiksi X kunta edellytti hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa, että palveluntarjoajat antoivat lupauksen asiakkaan toimintakyvyn säilymisestä ennallaan tai paranemisesta (prosenttia sopimukseen piiriin kuuluvien asiakkaiden määrästä). Jos palveluntarjoajat eivät kykene lunastamaan antamaansa lu-

⁸¹⁹ Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos 2018: liitetaulukko 2 ja 4.

⁸²⁰ Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskevan määräyksen mukaan palveluntuottajan on kirjattava omavalvontasuunnitelmaan toimintakykyä ja hyvinvointia edistäviä hoito- ja palvelupe-
riaatteista sekä niitä koskevista käytännöistä (Valvira 2014: 6).

pausta, heidän saamansa korvaus vähenee tietyllä prosenttiosuudella. Jos taas palveluntarjoajat kykenevät lunastamaan lupauksensa, heille maksetaan bonusta (tietty prosentti) tavoitteen saavuttamisesta.⁸²¹ Yksityisten palveluntuottajien taloudelliset voitot eivät siten ole sidoksissa yksinomaan asiakkaiden määrään, vaan myös asiakkaiden omaa hoitoaan ja hoivaansa koskeviin valintoihin.

Informaation ylikuormitus, rationaalinen välinpitämättömyys ja kognitiivinen ristiriitaisuus

Palveluntuottaja on velvollinen pitämään omavalvontasuunnitelmaa julkisesti esillä.⁸²² Tämän katsotaan tarjoavan asiakkaille mahdollisuuden saada tietoa palvelun sisällöstä.⁸²³ Omasuunnitelmaan on kirjattu muun muassa, miten yksikössä toimitaan, kun havaitaan, että palvelu ei syystä tai toisesta toteudu sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti tai asiakasturvallisuus uhkaa vaarantua. Julkisesti saatavilla olevan omavalvontasuunnitelman katsotaan antavan asukkaille myös mahdollisuuden seurata ja arvioida palveluntuottajien toimintaa ja omavalvonnan vaikuttavuutta.⁸²⁴

Lainsäätäjä on kuitenkin jättänyt ottamatta huomioon omavalvontasuunnitelmien käyttöön mahdollisesti liittyvän informaation ylikuormittumisen (*information overload*). Informaation ylikuormittumisessa on kysymys siitä, että vaikka saadut tiedot olisivat mahdollisesti hyödyllisiä päätöksenteon kannalta, ne kuitenkin pikemminkin estävät kuin auttavat päätöksenteossa.⁸²⁵ Tämän seurauksena ihmisten päätöksenteosta tulee vähemmän tarkkaa ja tehokasta.⁸²⁶

Informaation ylikuormittumista voivat aiheuttaa tarjolla olevan tiedon runsaus.⁸²⁷ Vaikka yksilön päätösten laatu on positiivisesti yhteydessä saatuun informaation määrään, yhteys on positiivinen vain tiettyyn pisteeseen asti.⁸²⁸ Jos tarjolla oleva tiedon määrä ylittää tämän pisteen, ihminen hyödyntää päätöstä tehdessään vähemmän käytettävissä olevaa tietoa.⁸²⁹ Informaation määrän ohella informaation ominaisuudet⁸³⁰ kuten informaation epäselvyys, uutuus, monimutkaisuus ja tiedon monimuotoisuus ja vaihtoehtojen määrän kasvu voivat aiheuttaa informaation ylikuormitusta. Lisäksi informaation ylikuormitusta voivat aiheuttaa päätöksentekijään

⁸²¹ Ks. esim. KHO 2014:55 3.4.2014.

⁸²² Sosiaalihuoltolaki 5 luku 47.1 §.

⁸²³ Valvira 2013: 13.

⁸²⁴ HE 108/2016 vp: 162–163.

⁸²⁵ Bawden & Robinson 2009: 183. Ks. myös esim. Malhotra 1984; Becher 2007.

⁸²⁶ Jacoby 1977: 569.

⁸²⁷ Esim. Iyengar & Lepper 2000; Eppler & Mengis 2003; Bawden 2001.

⁸²⁸ Eppler & Mengis 2003: 9.

⁸²⁹ Chewning & Harrell 1990: 527; Muller 1984: 300.

⁸³⁰ Schneider 1987 (viitattu Eppler & Mengis 2003: 15, 17); Bawden 2001; Bawden & Robinson 2009.

liittyvät henkilökohtaiset tekijät kuten ikä, taidot, kokemukset, asenne ja motivaatio sekä informaation prosessointikyvyn rajoitukset.⁸³¹ Informaation ylikuormituksen seurauksena ihmisen on vaikea tunnistaa relevanttia tietoa, hän voi jättää kokonaan huomioimatta suuren osan tarjolla olevista tiedoista ja hänellä on vaikeuksia tunnistaa yksityiskohtien ja kokonaisnäkemysten välistä suhdetta.⁸³²

Vaikka omavalvontasuunnitelmat voivat antaa asiakkaalle tietoa siitä, miten palveluntuottaja tuottaa palvelua, niiden voi kuitenkin katsoa enemmänkin aiheuttavan asiakkaille informaation ylikuormitusta. Tämä johtuu siitä, että omavalvontasuunnitelma on palveluntuottajan kuvaus siitä, miten hän käytännössä toteuttaa lainsäädännön palvelutoiminnalle asettamia vaatimuksia, jolloin se on vain yksi yleinen lisäinformaatiolähde. Se ei kerro mitään siitä, miten sitä toteutetaan yksilöllisesti yksittäisten asiakkaiden palveluissa. Omavalvontasuunnitelmassa on runsaasti myös sellaista tietoa, jonka voi katsoa olevan asiakkaalle tarpeetonta informaatiota tämän arvioidessa palveluille asetettujen vaatimusten toteutumista käytännössä. Tällaisia tietoja sosiaalipalvelujen omavalvontasuunnitelmaan kirjattavista tiedoista ovat esimerkiksi tiedot, jotka koskevat omavalvontasuunnitelman laadintaa, riskinhallintajärjestelmiä ja riskinhallinnan työnjakoa ja yhteistyötä turvallisuudesta vastaavien viranomaisien ja toimijoiden kanssa.⁸³³

Informaation ylikuormittuminen voi taas johtaa siihen, että asiakkaat käyttäytyvät rationaalisen välinpitämättömästi (*rational ignorance*). Rationaalisessa välinpitämättömyydessä on kysymys siitä, että jos tiedon hankintakustannukset ovat ihmiselle suuremmat kuin siitä koituvat hyödyt, ihmisen on järkevää olla tietämätön. Tämän seurauksena ihmiset saattavat tietoisesti päättää olla lukematta omavalvontasuunnitelmaa, koska eivät koe sen lukemisen ja sen toteutumisen seurannan hyödyttävän itseään lainkaan tai vain vähän.

Omavalvontasuunnitelman lukematta jättämistä voi selittää myös kognitiivisella ristiriitaisuudella (*cognitive dissonance*). Kognitiivisen dissonanssiteorian mukaan ihmiset eivät halua pitää mielessään samanaikaisesti ristiriitaisia käsityksiä, koska yleensä tämä aiheuttaa heille psykologisesti epämiellyttävän olotilan.⁸³⁴ Tämän seurauksena ihmisillä on pyrkimys jättää huomioimatta tai kieltää sellainen informaatio, joka on ristiriidassa heidän käsitystensä kanssa.⁸³⁵ Leo Festingerin (1957) mukaan tupakoitsija voi hankkia niin paljon ”tietoa” tupakoinnin hyvistä vaikutuksista, että ne tekevät tupakoinnin vahingolliset vaikutukset merkityksettömiksi.⁸³⁶ Simon

⁸³¹ Simon 1979; Malhotra 1982; Muller 1984; Schneider 1987 (viitattu Eppler & Mengis 2003: 15, 17); Owen 1992.

⁸³² Schneider 1987 (viitattu Eppler & Mengis 2003: 15, 17); Sparrow 1999; Bawden 2001.

⁸³³ Ks. Valvira 2014.

⁸³⁴ Festinger 1957.

⁸³⁵ Akerlof & Dickens 1982: 308. Ks. myös esim. Aronson 2008.

⁸³⁶ Festinger 1957.

Chapman ym. (1993) puhuvat itsesäästäväistä uskomuksista (*self-exempting beliefs*), jolla ihminen pyrkii lievittämään kokemaansa epämukavuutta.

Omaevalvontasuunnitelman katsotaan olevan väline, jolla julkinen valta varmistaa, että palveluntuottajat tuottavat palveluja siten, ettei asiakkaiden turvallisuus vaarannu. Verohallinnon näkökulmasta omaevalvontasuunnitelman olemassaolon katsotaan osoittavan sen, että sosiaaliviranomainen valvoo toimintaa arvonlisäverolain edellyttämällä tavalla.⁸³⁷ Tämä luo kuvaa, että riippumatta siitä, kuka palvelun tuottaa, se on turvallinen. Omaevalvontasuunnitelmassa kuitenkin kerrotaan, miten palveluntuottaja toimii, jos asiakkaan turvallisuus uhkaa vaarantua. Koska omaevalvontasuunnitelma on ensisijaisesti tarkoitettu palveluyksikössä toteutettavaan riskinhallintaan ja henkilökunnan oman toiminnan kehittämisen välineeksi, ei sen tarkoitus välttämättä avaudu asiakkaille. Sen sijaan omaevalvontasuunnitelman lukeminen saattaa aiheuttaa lukijassa psyykkistä epävarmuutta. Hän kokee olevansa turvassa, mutta omaevalvontasuunnitelmaan kirjatut asiat viittaavatkin riskeihin, joita palveluita toteutettaessa voi tapahtua. Tämä saattaa johtaa siihen, ettei suunnitelmaa lueta lainkaan tai sen lukeminen lopetetaan kesken. Tällöin tavoite antaa omaevalvontasuunnitelmalla asiakkaille tietoa siitä, miten palveluissa pyritään varmistamaan palvelujen tuottaminen turvallisesti, saattaakin päinvastoin tuottaa asiakkaalle turvattomuutta.⁸³⁸

4.4.3 Asiakaspalautteet ja asiakastyytyväisyyskyselyt

Kunta ei voi kuitenkaan kokonaan siirtää palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen valvontaa palvelusetelituottajille ja asiakkaille, koska yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien valvonta on määritelty viranomaisille kuuluvaksi julkiseksi hallintotehtäväksi.⁸³⁹ Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp todetaankin, että kunta voi valvoa palvelujen laatua esimerkiksi keräämällä säännöllisesti asiakaspalautetta.⁸⁴⁰ Myös tämän voi katsoa ilmentävän lainsäätäjän edustavuusheuristiikkaa, koska lainsäätäjä jättää ottamatta huomioon eri palveluissa olevien asiakkaiden toimintakyvyn. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piirissä olevista asiakkaista ei pysty vastaamaan kyselyyn. Asiakkaan sijasta kyselyyn vastaa asiakkaan omainen tai pahimmassa tapauksessa palveluntuottaja itse tai hänen työntekijänsä.⁸⁴¹ Esimerkiksi Kuusinen-James (2016: 96) kertoi kyselytutkimuksensa aineistokuvauksen yhteydessä, että asiakas oli täyttänyt kyselylomakkeen yksityisen palveluntuottajan avus-

⁸³⁷ HE 302/2010 vp: 4; Verohallinto 2019.

⁸³⁸ Ks. esim. Slovic 2000.

⁸³⁹ Laki yksityisestä terveydenhuollosta 3 luku 13 §; Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 6 luku 33 §, 34 §.

⁸⁴⁰ HE 20/2009 vp: 26.

⁸⁴¹ Esim. Kuusinen-James 2012; Sjöblom 2015.

tuksella. Lomakkeen loppuun oli kirjoitettu, että asiakas on dementoitunut eikä kykene vastaamaan kysymyksiin, mutta hän on palveluun tyytyväinen. Jos asiakastyytyväisyyskyselyihin asiakkaiden sijasta vastaavat omaiset tai henkilökunta, eniten apua tarvitsevien omaa käsitystä hoidostaan on vaikea saada esille.⁸⁴²

Toisaalta vaikka asiakkaat kykenisivät vastaamaan itsenäisesti asiakastyytyväisyyskyselyyn, on ihmisillä taipumus rajoittuneeseen oman edun tavoitteluun ja kohteliaisuusvinoumaan (*courtesy bias*). Rajoittuneessa oman edun tavoittelussa on kysymys siitä, että ihmiset ovat usein valmiita uhraamaan omat etunsa auttaakseen toisia.⁸⁴³ Hyväntekeväisyyttä koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että lahjoituksen kohteen identifiointi lisää altruismia. Esimerkiksi Deborah Small ja George Loewenstein (2003) tutkivat sitä, miten tieto siitä, kenelle lahjoitettu summa annetaan, vaikuttaa lahjoittajien käyttäytymiseen. Luokkahuonetutkimuksen tulokset osoittivat, että koehenkilöt olivat halukkaampia kompensoimaan kadottaneille henkilöille rahaa silloin, kun henkilöt oli määritetty etukäteen. Kenttätutkimuksen tulokset taas osoittivat, että potentiaaliset lahjoittajat lahjoittivat enemmän rahaa hyväntekeväisyyteen, jos lahjoituksen kohteena oleva perhe oli jo valittu listalta verrattuna siihen, että lahjoituksen saava perhe tullaan valitsemaan samalta listalta. Jonathan Baronin ja Ewa Szymanskan (2010) mukaan identifioidut kohteet herättävät enemmän empatiaa. Tunteet taas muuttavat altruismista aiheutuvien kustannusten vähimmäisarvoa, minkä seurauksena ihmiset ovat valmiimpia aiheuttamaan itselleen suurempia henkilökohtaisia hyvinvointikustannuksia.

Kohteliaisuusvinoumassa on taas kysymys siitä, että ihmiset saattavat olla haluttomia ilmaisemaan todellista mielipidettään asiasta, jotta välttävät loukkaamasta ketään.⁸⁴⁴ Tällöin heillä on taipumus ilmaista mielipiteensä todellista mielipidettään sosiaalisesti korrektimmalla tavalla. Tämän seurauksena ihmiset voivat antaa epärehellisiä vastauksia henkilökohtaisiin kysymyksiin.⁸⁴⁵ Jos asiakastyytyväisyyskyselyihin vastaa palveluntuottaja asiakkaan puolesta tai tämä auttaa asiakasta vastaamisessa, herää kysymys vastauksen todenpitävyydestä tai luotettavuudesta. Lisäksi palvelusetelituottajien toiminnan valvontaan asiakaskyselyillä ja/tai asiakaspalautteilla liittyy riski Texasin tarkka-ampujaharhaluulosta (*Texas sharpshooter fallacy*). Harhaluulossa on kysymys siitä, että ihmiset eivät kiinnitä huomiota eroihin vaan keskittyvät samanlaisuuksiin. Tällöin päädytään virheellisiin tai epätarkkoihin johtopäätöksiin.⁸⁴⁶ Esimerkiksi vaikka asiakkaat, jotka hankkivat palvelusetelillä itselleen tehostettua palveluasumista, täyttävät samat tehostetun palveluasumisen saantikriteerit, ei tämä silti merkitse sitä, että heidän palvelutarpeensa ovat samanlaiset.

⁸⁴² SOU 2014/2: 52.

⁸⁴³ Jolls ym. 1998.

⁸⁴⁴ Glick 2009; Williams ym. 2000.

⁸⁴⁵ Ciccarelli & White 2015.

⁸⁴⁶ Bennett 2018.

Tästä huolimatta palvelusetelituottajien valintaa koskeville verkkosivuille kerätään tietoja palvelusetelituottajien saamista asiakastytyväisyyspisteistä, vaikka palvelusetelituottajien asiakkaat ovat mieltymystensä ja tarpeidensa osalta erilaisia. Edellä mainitut tekijät herättävät kysymyksen asiakastytyväisyyskyselyjen tulosten tulkinnasta ja siitä, missä määrin niillä voidaan korvata valvontaviranomaisten toteuttama valvonta.

4.5 Palvelusetelin arvo

Palvelusetelin hinnoittelumallilla eli palvelusetelin hinnan ja arvon määrittämisellä⁸⁴⁷ voidaan vaikuttaa siihen, kuinka kiinnostavana vaihtoehtona asiakkaat ja yksityiset palveluntuottajat palveluseteliä pitävät. Palvelusetelijärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta palvelusetelin hinnoittelumallista päättäminen on ehkä merkittävin vaihe palvelusetelin käyttöönottoprosessissa. Palvelusetelin hinnoittelumalli toimii taloudellisena kannustimena sekä asiakkaille että palvelusetelituottajille⁸⁴⁸, mutta myös kunnalle itselleen.⁸⁴⁹

Tämä perustuu siihen, että jos palveluseteliä käytettäessä asiakkaan omavastuuosuus jää huomattavasti suuremmaksi kuin asiakkaan kunnan järjestämästä palvelusta maksettavaksi arvioitu asiakasmaksu, ei tarjottu palveluseteli välttämättä kannusta asiakasta ottamaan vastaan palveluseteliä. Tämän seurauksena palvelusetelin vastaanottaminen on vähäistä ja tavoite lisätä palvelujen saatavuutta ei toteudu.⁸⁵⁰ Arvoltaan liian pieni palveluseteli ei myöskään välttämättä kannusta uusia yrittäjiä tulemaan markkinoille, jolloin tavoite monipuolistaa palvelujen tarjontaa ei onnistu. Lisäksi kunnan itsensä näkökulmasta liian alhainen palvelusetelin arvo saattaa yksittäistapauksessa johtaa siihen, että asiakkaalle jäävä omavastuuosuus vaarantaa asiakkaan toimeentulon. Tällöin kunta joutuisi palvelusetelilain 8 §:n nojalla korottamaan palvelusetelin arvoa. Tämä lisää palvelusetelillä järjestetyn palvelun kustannuksia, jolloin palvelun järjestäminen palvelusetelillä saattaisi tulla kunnalle kalliimmaksi kuin vastaavan palvelun järjestäminen muulla tavoin. Tämä on kuitenkin risiiridassa sen kanssa, että hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan palvelusetelistä aiheutuvat kustannukset eivät saa ylittää palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton mukanaan tuomia säästöjä. Palvelusetelijärjestelmän pitäisi olla kustannusneutraali.⁸⁵¹

⁸⁴⁷ Melin ym. 2012: 38.

⁸⁴⁸ Esim. Ellis 1998; Allen ym. 2016; Pekola ym. 2017; Pekola 2018.

⁸⁴⁹ Ks. enemmän taloudellisista kannustimista esim. Häkkinen & Seppälä 2016.

⁸⁵⁰ HE 20/2009 vp: 19; Kapiainen & Linnosmaa 2012: 7.

⁸⁵¹ Ks. esim. Brandt 2019. Vrt. Helsinki 2019a.

Palvelusetelin hinnoittelua ja arvoa määrittäessä kunnan pitää tehdä kolme valintaa. Palvelusetelin arvoa määritellessään kunnan pitää valita, onko palvelun hankkimiseksi myönnetty palveluseteli tulosidonnainen vai tasasuuruinen. Nemlanderin ja Sjöholmin (2018) selvityksen mukaan kunnissa ja kuntayhtymissä sosiaalihuollossa käytössä olevat palvelusetelit ovat suurimmaksi osaksi tulosidonnaisia. Tätä selittää palveluseteleiden kohderyhmä. Palveluseteleitä käytetään eniten palveluissa, joiden pääasialliset asiakkaat, ikääntyneet ja vammaiset, tarvitsevat palveluja jatkuvasti ja pitkäaikaisesti (ks. kuvio 1).

Hintakatto

Kunta joutuu palvelusetelin arvoa määrittäessään myös päättämään siitä, asettaako kunta palvelusetelillä tuotettavalle palvelulle hintakaton (*price ceiling* tai *price cap*). Hintakaton perustelut perustuvat lähinnä kustannusten leikkaamiseen. Ajatuksena on, että palveluntuottajilla on kannustin toimia tehokkaammin, koska ne saavat pitää etukäteen määritellyn hinnan ja todellisten kustannusten välisen erotuksen. Tällöin jos palveluntuottaja kykenee lisäämään tehokkuuttaan ja vähentämään kustannuksiinsa, sen voitot lisääntyvät.⁸⁵²

Hintakatossa on kysymys siitä, että palvelusetelin arvo kattaa sekä palvelusetelituottajalle korvattavan palvelusetelin arvon että asiakkaan omavastuuosuuden.⁸⁵³ Hintakatto on enimmäishinta, jonka palveluntuottajat voivat palvelusetelillä tuottamastaan palvelusta saada. Hintakatto säädetään yleensä silloin, kun poliittiset päättäjät uskovat, että palvelun markkinahinta on ostajille epäoikeudenmukainen.⁸⁵⁴ Hintakatolla kunta suojelee asiakasta yksityisten palveluntuottajien hinnoittelukäytännöiltä ja ehkäisee palvelusetelituottajia hinnoittelemasta palvelusetelillä tuotettujen palvelujen hintoja liian kalliiksi. Liian kallis hinta nostaa asiakkaan maksaman omavastuuosuuden suuruutta ja rajoittaa asiakkaan valinnanvaihtoehtojen määrää. Liian kallis hinta rajoittaa myös kunnan mahdollisuuksia tarjota pienituloisille palveluseteleitä.

Koska hintakatto on hinta, jonka palveluntuottaja voi enintään palvelusetelillä tuottamastaan palvelusta saada, kunta toimii hinnanasettajana. Tällöin palvelusetelillä hankitun palvelun hinta ei määräydy vapaasti markkinoilla, vaan markkinoilla vallitsee monopsoninen markkinatilanne. Hintakatolla kunta rajoittaa palveluntuottajien lyhyen aikavälin voittomarginaalia. Hintakaton asettamiseen liittyy kuitenkin riski siitä, että jos palvelusetelimarkkinoilla jo toimivat palvelusetelituottajat eivät

⁸⁵² Baldwin ym. 2012: 480.

⁸⁵³ Esim. Melin ym. 2012: 38; Sosiaali- ja terveysministeriö 2009: 7.

⁸⁵⁴ Ks. Ogus 1993: 296–297; Baldwin ym. 2012: 476.

pidä kannattavana palveluntuottamista kyseisellä hinnalla, ne supistavat palvelutuotantoaan.⁸⁵⁵ Palvelusetelillä tuotettujen palvelujen määrän supistaminen voi taas johtaa siihen, että kyseisistä palveluista on pulaa. Yhteiskunnan näkökulmasta tämä merkitsee allokatiivista tehottomuutta, jos palvelujen kuluttamisesta koituvat hyödyt ovat yhteiskunnalle suuremmat kuin palvelun tuottamisesta yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset.⁸⁵⁶

Hintakatto voi johtaa myös palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen laadun heikentymiseen.⁸⁵⁷ Tämä johtuu siitä, että palveluntuottajilla voi olla kannustin supistaa kulujaan heikentämällä laatua ja lisätä tätä kautta voittomarginaaliaan.⁸⁵⁸ Vaikka talousteorian mukaan hintojen ollessa säänneltyjä, palveluntuottajat kilpailevat asiakkaista laadulla, sairaaloita koskevat tutkimustulokset osoittavat, että kiinteillä hinnoilla kilpailun vaikutukset laatuun vaihtelevat.⁸⁵⁹

Hintakaton asettamisen seurauksena osa palvelusetelituottajista saattaa myös vetäytyä palvelusetelimarkkinoilta, koska he kokevat, ettei palvelujen tuottaminen laadukkaasti ole taloudellisesti kannattavaa hintakaton hinnalla. Tämä voi edistää situunaongelman muodostumista. Palvelusetelimarkkinoille tuloa harkitsevat potentiaaliset palvelusetelituottajat eivät taas välttämättä hae palvelusetelituottajaksi, minkä seurauksena palvelusetelimarkkinoilla on liian vähän palveluntuottajia. Tämä saattaa taas johtaa siihen, että palvelusetelimarkkinoille muodostuu oligopolimarkkinat. Yhteiskunnan näkökulmasta palvelusetelituottajien vetäytyminen palvelusetelimarkkinoilta merkitsisi myös sitä, että käytettävissä olevia voimavaroja ei hyödynnetä tehokkaasti.

Hintakaton asettamiseen liittyy myös riski siitä, että palvelusetelituottajat ankkuroivat ja mukauttavat hintansa kunnan asettamaan hintakattoon. Ankkuroinnissa (*anchoring*) on kysymys siitä, että ihmisellä on yleensä taipumus ankkuroitua ensimmäiseen tietoon, jonka hän saa asiasta. Ankkurointi tapahtuu yleensä tiedostamatta, mutta sillä on vaikutusta ihmisen myöhemmin tekemiin päätöksiin (*adjustment*).⁸⁶⁰ Esimerkiksi kiinteistövälittäjän potentiaalisille ostajaehdokkaille näyttämän ensimmäisen talon hinta voi toimia ankkurina, jota ostajaehdokkaat käyttävät arvioidessaan myöhemmin esitettyjen asuntojen hintaa. Tämän arvion perustella ostajaehdokkaat muuttavat hintaansa, jonka he olivat alun perin ajatelleet maksavansa talosta.⁸⁶¹

Palvelusetelijärjestelmässä ankkurointi voi ilmetä siten, että kun kunta asettaa palvelusetelille hintakaton, palvelusetelituottajat ankkuroivat ja mukauttavat oman

⁸⁵⁵ Ks. esim. Ogus 1993: 297.

⁸⁵⁶ Ogus 1993: 297.

⁸⁵⁷ Baldwin ym. 2012: 488.

⁸⁵⁸ Ks. Pekola ym. 2017.

⁸⁵⁹ Ks. Brekke ym. 2014; Pekola 2018.

⁸⁶⁰ Tversky & Kahneman 1974: 1174.

⁸⁶¹ Scott & Lizieri 2012.

hintansa kyseiseen hintaan. Tällöin hintakatosta saattaa muodostua myös ns. hintalattia (*price floor*)⁸⁶². Toisin sanoen hinta, jota alemmaksi palvelusetelituottajat eivät palvelua hinnoittele.⁸⁶³ Esimerkiksi Eksoten omaishoidon palvelusetelin toimintaohjeessa (2017) kotityöpalvelun hintakatoksi on määritelty 35 €/tunti. Palvelusetelituottajien vertailusivuston *www.palse.fi* mukaan kotityöpalvelua tuottavia palveluntarjoajia oli yhteensä 30, joista 20 tarjosi palvelua hintakaton hinnalla.

Hintakaton asettaminen ei ole kaikkien sosiaalipalvelujen osalta kunnan päätettävissä, vaan joidenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta asiakasmaksulain säännökset velvoittavat kunnat asettamaan palvelusetelillä järjestetyille palvelulle hintakaton. Palvelusetelilain 7.2 §:n mukaan, jos kunta järjestää palvelusetelillä palveluja, jotka ovat asiakasmaksulain 4 ja 5 §:ssä säädetty asiakkaalle maksuttomiksi kuten vammaispalvelulaissa tarkoitettu henkilökohtainen apu⁸⁶⁴, ovat nämä palvelut maksuttomia asiakkaalle myös palveluseteliä käytettäessä. Samoin kunnan järjestäessä sotilasvammalain (404/1948) 2 luvun 6.4 §:n nojalla kunnalle korvattavia palveluja sotainvalideille, palvelusetelillä järjestetyissä palveluissa asiakkaalle ei saa jäädä maksettavaksi omavastuusuutta. Tällöin asiakkaalle annetun palvelusetelin arvon pitää kattaa myös asiakkaan omavastuusuus. Lisäksi asiakasmaksulain 6 c §:n mukaan omaistaan tai läheistään hoitavan henkilön vapaan ajaksi järjestettävistä palveluista henkilön maksettavaksi voi tulla enintään 6 b §:ssä säädetty asiakasmaksu riippumatta siitä, mitä muualla laissa tai asetuksessa säädetään. Omaishoidon tukea koskevan selvityksen mukaan kyselyyn vastanneista kunnista 92 prosenttia peri asiakasmaksulain mukaista enimmäismäärää omaishoitajan vapaan ajaksi järjestettävistä palveluista.⁸⁶⁵ Esimerkiksi Helsingissä on käytössä palveluseteli, jolla omaishoidon tuen piirissä olevat asiakkaat voivat hankkia itselleen lyhytaikaista hoitoa omaishoidon lakisääteisen vapaan ajaksi. Palveluntuottajien vertailusivuston *www.parasta-palvelua.fi* mukaan kaikki 22 palvelusetelituottajaa⁸⁶⁶ tarjosivat palvelua palvelusetelin arvon hinnalla. Tämä viittaisi siihen, että palvelusetelituottajat ovat ankkuroineet hintansa palvelusetelin arvoon.

Palvelusetelin arvon kohtuullisuuden määrittäminen

Kunnan kolmas valinta koskee palvelusetelin arvon määrittämistä. Palvelusetelilain 7.1 §:n mukaan kunnan on määrättävä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa kunnan on huomioitava muun

⁸⁶² Ks. Kapiainen & Linnosmaa 2012: 7.

⁸⁶³ Ks. esim. Karsio & Van Aerschot 2017: 169.

⁸⁶⁴ Vammaispalvelulaki 8 c §.

⁸⁶⁵ Linnosmaa ym. 2014: 38. Ks. Nemlanderin ja Sjöholmin (2018) tutkimuksen mukaan hintakattoa käytetään yleisimmin palvelusetelillä järjestettävissä omaishoitajan vapaan aikaisissa palveluissa.

⁸⁶⁶ Luettu 25.5.2019.

muassa kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna.

Palvelusetelillä järjestettävän palvelun tuottamisesta aiheutuvia kunnan oman tuotannon kustannuksia tai palvelun hankkimisesta ostopalveluna aiheutuvia kustannuksia voidaan pitää prospektiteorian mukaisena referenssipisteenä.⁸⁶⁷ Riippumatta siitä, kumman järjestämistavan kustannuksia kunta käyttää referenssipisteenä, referenssipiste muodostaa palvelusetelin arvoa määriteltäessä enimmäisarvon palvelusetelin arvolle. Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp oletetaan, että kunnat määrittelevät palvelusetelin arvon jonkin verran alhaisemmaksi kuin kunnan omasta tuotannosta aiheutuvat menot. Tämä taas edellyttää, että kunnan pitää selvittää kustannukset, jotka aiheutuvat palvelun tuottamisesta kunnan omana toimintana, mutta myös kustannukset, joita palvelun järjestäminen palvelusetelillä aiheuttaa.⁸⁶⁸ Jos näin ei tehdä, tämä lisää riskiä siitä, että palvelusetelin käyttö tulee kunnalle oletettua kalliimmaksi.

Esimerkiksi Helmen (2014: 68) tutkimustulosten mukaan Helsingissä suun terveydenhuollossa käytettävät palvelusetelit tulivat vuoden 2013 tiedoilla laskettuna kaupungille hallinnollisesti omaa toimintaa kalliimmaksi. Yhteiskunnan näkökulmasta suun terveydenhuollon määrärahat allokoituvat tehottomasti, koska käytettävillä määrärahoilla Helsinki olisi voinut tarjota suun terveydenhuollon palveluja suuremmalle määrälle asiakkaita. Omaa toimintaa kalliimpien palvelusetelien käyttö on voinut olla kuitenkin taloudellisesti tehokasta, jos niiden käytöstä koituva hyöty on ollut suurempaa kuin käytöstä aiheutuneet kustannukset.⁸⁶⁹ Helmen tutkimus ei kuitenkaan anna vastausta tähän kysymykseen.

Henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun EOAK 4.11.2016 dnro 1101/2016 mukaan palvelusetelin arvo on mitoitettava sellaiseksi, että asiakas saa hankittua hänelle päätöksessä määritellyt palvelut päätöksessä määritellyn laajuisesti. Lisäksi palvelusuunnitelmaan kirjatut seikat saattavat vaikuttaa siihen, minkä suuruisena palveluseteli tulee myöntää asiakkaalle. Eduskunnan oikeusasiamiehen käsitys näyttäisi viittaavan siihen, että palvelusetelin arvo pitäisi määritellä jokaiselle asiakkaalle yksilöllisesti. Käytännössä näkemys lisää kuitenkin palvelusetelin arvon määrittämiseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia, joita on kuitenkin mahdollista supistaa määrittämällä ennakolta tietty määrä arvoltaan eri suuruisia palveluseteleitä yksinomaan asiakkaan tulojen perusteella.

⁸⁶⁷ Kunnat voivat hakea palvelusetelin arvolle vertailuhintaa esimerkiksi nykyisten ostopalvelujen keskimääräisistä kustannuksista, nykyisten ostopalvelujen alimmasta kustannuksesta, palvelun keskimääräisistä markkinahinnoista tai palvelun alimmasta markkinahinnasta (Uotinen 2009; Melin ym. 2012).

⁸⁶⁸ Ks. Kuntaliitto 2017c.

⁸⁶⁹ Ks. Helsinki 2019a.

Palvelusetelilain 7.1 §:n mukaan kunnan tulisi palvelusetelin kohtuullisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös asiakkaalle jäävä arvioitu omavastuuosuus. Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan palvelusetelin arvoa määrittäessä tulee ottaa huomioon, että kaikilla asiakkailla on tuloista riippumatta mahdollisuus käyttää palvelusetelillä hankittavia palveluja. Tavoitetta on pyritty varmistamaan palvelusetelilain 8.1 §:llä. Momentin mukaan kunnan on korotettava⁸⁷⁰ palvelusetelin arvoa 7.1 §:ssä säädettyä korkeammaksi, jos asiakkaalle maksettavaksi jäävä omavastuuosuus vaarantaa asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu.⁸⁷¹ Kunnan on myös korotettava palvelusetelin arvoa, jos se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan palvelusetelin arvon korottaminen on ensisijainen toimenpide suhteessa toimeentulotuen myöntämiseen, mutta sitä tulee arvioida yksittäistapauksittain. Meillä ei ole kuitenkaan tutkimustietoa siitä, kuinka yleistä palvelusetelin arvon korottaminen on. Hallituksen esitysluonnoksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (2018: 40) mukaan kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon tulosidonnaisten ja terveydenhuollon tasasuuruisten maksujen alentamisessa on sovellettu vain vähän maksujen alentamista. Tämä viittaisi siihen, että myös palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelilain 8 § on jäänyt vähäiselle käytölle.

Palvelusetelin arvon korottamista koskevassa velvoitteessa unohdetaan kolme asiaa. Ensinnäkin palvelusetelissä on kysymys palvelun järjestämistavasta eikä palvelusta tai sen saannista. Liian pieni palvelusetelin arvo ei siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin, koska kunta voi järjestää palvelun jollain muulla tavalla.

Toiseksi palvelusetelin arvon korottamisen sijasta kunta voi myös lopettaa asiakkaan palvelun järjestämisen palvelusetelillä ja järjestää asiakkaan tarvitsemat palvelut muulla tavoin. Se, että asiakas saa palvelusetelillä järjestetyn palvelun, ei tarkoita, että asiakkaalla on oikeus saada tarvitsemansa palvelu palvelusetelillä järjestettynä niin kauan kuin hän palvelua tarvitsee. Perustuslakivaliokunta totesi palveluseteliä koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalla sinänsä ole oikeutta saada palveluseteliä, vaan kunnalla on aina mahdollisuus tarjota asiakkaalle myös toisella tavalla järjestetty palvelu.⁸⁷² Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden KHO 11.7.2016 2016:109 päätöksessä oli kysymys siitä, että asiakkaalle oli myönnetty 20 tuntia hen-

⁸⁷⁰ Palvelusetelin korottaminen voidaan toteuttaa joko pienentämällä asiakkaan omavastuuosuutta (vastaa asiakasmaksun alentamista) tai määrittämällä palvelusetelin arvo siten, että se kattaa koko palvelun hinnan (vastaa asiakasmaksun perimättä jättämistä = ilmainen/ ei omavastuuta).

⁸⁷¹ Pykälä vastaa asiakasmaksulain 11 §:ää.

⁸⁷² PeVL 10/2009 vp: 4.

kilökohtaista apua kuukaudessa vammaispalvelulain nojalla. X kuntayhtymä oli kuitenkin lakkauttanut annetun avun, koska katsoi ettei henkilökohtaisen avustajan järjestäminen vammaislain mukaisesti sopinut asiakkaalle ja tarjosi asiakkaalle kehitysvammalain mukaista tukihenkilöpalvelua. A asiakas valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi kuntayhtymän päätöksen ja katsoi, että A kykenee muodostamaan oman mielipiteensä ja ymmärtää asiassa tehtävän ratkaisun merkityksen, jonka lisäksi hänellä on laissa tarkoitettulla tavalla riittävästi voimavaroja määritellä tarvitsemansa avun sisältö ja toteutustapa. Kuntayhtymä valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka A pystyi henkilökohtaisen avun osalta muodostamaan oman mielipiteensä, hän ei henkilökohtaista avustajaa käyttäenkään pystynyt suoriutumaan niistä toiminnoista, joita varten henkilökohtaista apua oli vaadittu. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuntayhtymällä ei ollut velvollisuutta järjestää A:lle henkilökohtaista avustajaa, vaan A:n palvelutarpeisiin pystyttiin vastaamaan paremmin kehitysvammalain mukaisilla palveluilla. Näitä oli myös asiakkaalle tarjottu.⁸⁷³

Kolmanneksi palvelusetelin arvon korottamista koskevassa velvoitteessa on jätetty kokonaan ottamatta huomioon asiakkaan oman valinnan vaikutus asiakkaan omavastuuosuuden suuruuteen. Vaikka palvelusetelilainsäädännössä säädetään asiakkaalle kuuluvista vastuista, kuten vastuusta hakeutua yksityisten palveluntuottajien pariin ja valita itselleen sopiva palveluntuottaja sekä velvollisuudesta antaa viranomaisille tulosidonnaisen palvelusetelin arvon määrittämistä varten tarvittavat tiedot ja selvitykset⁸⁷⁴, ei näihin sisälly velvollisuutta huolehtia omavastuuosuuden suuruudesta suhteessa omiin tuloihin. Tämä voi kertoa lainsäätäjän keskittymisviinoumasta. Keskittymisviinouman johdosta lainsäätäjä keskittyy turvaamaan vain asiakkaiden oikeuksia. Asiakkaalla on kuitenkin oikeus valita hyväksytyistä palveluntuottajista se, jonka asiakas katsoo vastaavaan parhaiten hänen tarpeitaan. Jos asiakas haluaa valita itselleen palveluntuottajan, jonka tuottamissa palveluissa hänen maksamansa omavastuuosuus saattaa pidemmällä ajanjaksolla vaarantaa hänen toimeentulonsa, ei kunta voi estää asiakasta valitsemasta kyseistä palveluntuottajaa. Tämä perustuu siihen, ettei palvelusetelilaissa ole säännöstä, joka edellyttäisi, että asiakkaan pitää valita sellainen palveluntuottaja, jonka tuottaman palvelun omavastuuosuudesta asiakas kykenee suoriutumaan. Asiakkaan mahdollinen moraalikato saattaa siten muodostaa taloudellisen riskin kunnalle, koska palvelusetelilain 8 §:n nojalla kunta on velvollinen korottamaan palvelusetelin arvoa, jos asiakkaan toimeentulo vaarantuu.

Kuntia koskevat havainnot viittaavat kuitenkin siihen, että kunnat soveltavat palvelusetelin arvon korottamiseen samoja määräyksiä kuin asiakasmaksun alentami-

⁸⁷³ KHO 2016:109 11.7.2016.

⁸⁷⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö 2008: 28; Palvelusetelilaki 7.3 §.

seen. Tämän seurauksena ennen kuin asiakkaan palvelusetelin arvoa korotetaan, selvitetään, onko asiakkaalla varallisuutta. Jos asiakkaan varallisuus tai omaisuus ylittää kunnan asettaman rajan, joutuu asiakas käyttämään omavastuuosuuden rahoittamiseen omaa varallisuuttaan tai omaisuuttaan.⁸⁷⁵ Esimerkiksi Sastamalan kaupungin palvelusetelioppaan (2016: 8) mukaan, jos palveluasumisen piirissä olevan asiakkaan käyttövara ei riitä turvaamaan asiakkaan toimeentuloa eikä hänellä ole yli 3 000 euron talletuksia, hoivamaksun omavastuuosuutta voidaan tarkistaa toimeentulon turvaamiseksi. Varallisuuden tai omaisuuden huomioon ottaminen voi siten toimia keinona, jolla pyritään ehkäisemään asiakkaiden moraalikatoa. Sjöblomin (2015: 31) tutkimuksessa vanhusten palveluasumisen palveluseteliasiakkaista 87 prosenttia vastasi, etteivät eläke ja palvelusetelin arvo kata asumispalvelun kustannuksia. Kustannusten kattamiseksi asiakkaat ovat realisoineet omaisuuttaan, myyneet tai vuokranneet oman asunnon, käyttävät säästöjään tai puoliso tai lapset maksavat asumiskustannuksia. Tämä kertoo siitä, että palvelusetelin arvon korottaminen tulee kysymykseen lähinnä viimesijaisena keinona.

Kunnan päätös kohtuullisesta omavastuuosuudesta koskee sosiaalipalveluista muun muassa palveluasumista, kotipalveluja ja kotihoitoa. Palvelusetelillä järjestettävästä palvelusta asiakkaalle jäävän omavastuuosuuden ja muulla tavalla järjestettävästä vastaavasta kunnan palvelusta perittävän asiakasmaksun välisen eron ei pitäisi olla kuitenkaan kovin suuri.⁸⁷⁶ Tämä viittaisi siihen, että asiakkaan omavastuuta arvioitaessa referenssipisteenä toimii vastaavasta palvelusta asiakasmaksulaissa määrätty maksu. Tätä tukee myös palvelusetelilain 6.3 §. Esimerkiksi Helsingissä ikääntyneiden omavastuuosuus yksityisten tuottamassa päivätoiminnassa on ollut suunnilleen samansuuruinen kuin kaupungin oman päivätoiminnan asiakasmaksu.⁸⁷⁷

4.6 Kenelle palveluseteliä tarjotaan

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa toteutettaessa pääsääntönä on, että asiakkaan itsemääräämisoikeutta on kunnioitettava ja asiakkaan toivomukset ja mielipide on otettava huomioon.⁸⁷⁸ Asiakkaan mielipiteen huomioon ottaminen ja oikeus kieltäytyä vastaanottamasta tarjottua palveluseteliä on kirjattu myös palvelusetelilain 6.1 §:ään. Asiakkaan oikeuksien korostaminen peittää alleen sen, että vaikka palvelusetelillä järjestettävässä palvelussa on kysymys lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta palvelusta, kunta voi itsehallintoonsa kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla päättää siitä, kenelle se palveluseteliä tarjoaa.⁸⁷⁹ Kun tähän

⁸⁷⁵ Ks. esim. Tampere 2018a.

⁸⁷⁶ Uotinen 2009: 87.

⁸⁷⁷ Melakari 2017: 28.

⁸⁷⁸ Potilaslaki 2 luku 6.1 §; Asiakaslaki 2 luku 8.1 §.

⁸⁷⁹ Ks. esim. Tuori & Kotkas 2008: 253–254; HE 20/2009 vp: 34.

yhdistää sen, että myös palvelujärjestelmän käyttöönotosta päättäminen on kunnan itsensä päätettävissä, on Suomen palvelusetelijärjestelmä jo alun alkaen rakennettu siten, että se asettaa asiakkaat alueellisesti eriarvoiseen asemaan. Esimerkiksi vuonna 2017 Suomessa oli vielä kuntia, joissa palvelusetelitä ei ollut käytetty minäkään sosiaalipalvelun järjestämisessä.⁸⁸⁰ Lisäksi vaikka kunnat haluaisivat ottaa palvelusetelijärjestelmän käyttöönsä, ratkaisu on sidoksissa viime kädessä yksityisten palveluntuottajien tekemään päätökseen hakeutua palvelusetelimarkkinoille.⁸⁸¹

Palvelusetelilaki asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan myös kunnan sisällä. Vaikka hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp todetaan, että palvelusetelin myöntämistä on kunnassa ja kuntayhtymässä aina arvioitava yhtenäisin perustein, ei esityksessä kuitenkaan oteta kantaa perusteiden sisältöön vaan ainoastaan niiden yhdenmukaiseen soveltamiseen. Myöskään perustuslakivaliokunta ei hallituksen esitykseen HE 20/2009 vp antamassaan lausunnossa ottanut suoraa kantaa palvelusetelin myöntämisperusteisiin, vaan nosti esille kysymyksen palveluseteliin liittyvästä laajemmasta valitusoikeudesta. Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan harkittavaksi, että valitusoikeus⁸⁸² avattaisiin koskemaan palvelusetelin arvon määräytymisen ohella myös muita palvelusetelin saamista koskevia kysymyksiä.⁸⁸³ Perustuslakivaliokunnan mukaan harkinnanvaraisten ratkaisujen saattamista valitusmahdollisuuden piiriin puoltaisi muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomisen sekä soveltumiskäytäntöjen yhdenmukaisuuden varmistaminen.⁸⁸⁴ Valitusoikeuden laajentaminen koskemaan esimerkiksi sitä, ettei asiakkaalle tarjota palveluseteliä, johtaisi kuitenkin siihen, että palvelusetelin myöntämisestä pitäisi tehdä erillinen hallintopäätös. Koska hallintopäätös sisältää yleensä asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta⁸⁸⁵, johtaisi tämä siihen, että palvelun järjestämistapa määrittäisi palveluksi. Tämä taas edellyttäisi, että kunnan pitäisi laatia myös eri palveluissa käytettäville palveluseteleille omat myöntämisperusteensa.

Palvelusetelijärjestelmä lisää asiakkaan palvelutarpeen arviointiprosessissa arvioitavia asioita. Palvelutarvetta arvioidessaan palveluohjaajan pitää arvioida asiakkaan palvelutarpeen (toimintakyvyn, terveydentilan ja voimavarojen) ohella nyt myös sitä, täyttääkö asiakas esimerkiksi pienituloisille kohdennetulle palvelusetelille asetetun tulovaatimuksen. Palveluohjaajan pitää niin ikään arvioida asiakkaan kykyä

⁸⁸⁰ Tilasto- ja Indikaattoripankki Sotkanet.fi.

⁸⁸¹ Ks. HE 16/2018 vp: 120, 156–157.

⁸⁸² Asiakas saa vaatia tulosidonnaisen palvelusetelin arvoa tai palvelusetelin korottamista koskevaan päätökseen oikaisua ja tämän jälkeen hakea oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (Palvelusetelilaki 13 §).

⁸⁸³ PeVL 10/2009 vp: 4.

⁸⁸⁴ PeVL 13/2005 vp: 3; PeVL 46/2002 vp: 9.

⁸⁸⁵ Mäenpää 2013: 487.

käyttää palveluseteliä.⁸⁸⁶ Samoin palveluohjaajan pitää arvioida sitä, onko palveluseteli asiakkaan tilanteeseen sopiva ja voisiko asiakas saada apua omaisiltaan, läheisiltään tai edunvalvojaltaan.⁸⁸⁷ Lisäksi palveluohjaajan pitää arvioida sitä, onko palvelusetelin arvo riittävä turvaamaan sen, että asiakas pystyy hankkimaan sillä tarvitsemansa palvelut eri vuorokauden aikoina ja päivinä. Tämän arviointi edellyttää, että myös palveluohjaajan pitäisi olla tietoinen palveluntuottajien hinnoittelukäytännöistä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun EOAK 4.11.2016 dnro 1101/2016 mukaan palvelusetelin arvo on mitoitettava sellaiseksi, että vaikeavammainen henkilö saa tosiasiaassa välttämättömän avuntarpeensa turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin häntä koskevassa päätöksessä on määritelty. Vaikka kunnalla on oikeus päättää järjestämistavasta, ei valittu järjestämistapa saa estää tai kaventaa yksittäisen vammaisen henkilön subjektiivisen oikeuden toteutumista annetun päätöksen mukaisesti.

Jos kunnassa tai kuntayhtymässä ei ole määritelty kriteereitä siitä, kenelle palveluseteli myönnetään tai annettu soveltamisohjeita siitä, että samanlaisissa tapauksissa noudatetaan yhtenäistä linjaa, johtaa tämä siihen, että saman kunnan sisällä asiakkaille tarjotaan palvelusetelin käyttömahdollisuutta hyvin sattumanvaraisesti.⁸⁸⁸ Esimerkiksi Helsingin palveluasumista koskevan selvityksen mukaan läntisellä toiminta-alueella asuvalle asiakkaalle oli myönnetty palveluseteli noin kolme kertaa todennäköisemmin kuin asiakkaalle, joka asui itäisellä toiminta-alueella.⁸⁸⁹ Tutkimusaineistosta ei kuitenkaan pystytty erottamaan palvelusetelistä kieltäytyneitä asiakkaita niistä asiakkaista, joille palveluseteliä ei ollut tarjottu lainkaan.⁸⁹⁰ Tulos kertoo kuitenkin siitä, että asiakkaan valinnanvapauden toteutumisessa avainasemassa on palvelusetelin tarjoamisesta päättävä palveluohjaaja.⁸⁹¹ Jos hänellä ei ole käytettävissään jonkinlaisia kriteereitä sille, miten asiakkaiden kykyä käyttää palveluseteliä tulisi arvioida, edistää tämä erilaisiin heuristiikkoihin ja vinoumiin turvautumista. Se saattaa johtaa siihen, ettei päätös palvelusetelin tarjoamisesta perustu arvioon asiakkaan kyvystä käyttää palveluseteliä, vaan on sidoksissa muihin tekijöihin. Seurauksena on, että palvelusetelijärjestelmälle asetettuja tavoitteita ei välttämättä saavuteta tai tavoitteiden saavuttaminen tulee kunnalle kalliiksi.

⁸⁸⁶ Ks. Kalliomaa-Puha 2013: 122–123.

⁸⁸⁷ Esim. Kuusinen-James 2016: 119.

⁸⁸⁸ Kuusinen-James & Seppänen 2013: 321. Ks. Borg 2016.

⁸⁸⁹ Linnosmaa ym. 2012: 23.

⁸⁹⁰ Kapiainen & Linnosmaa 2012: 7.

⁸⁹¹ Ks. Kuusinen-James 2016: 119; Junnila 2016; Karsio & Van Aerschot 2017: 174.

4.6.1 Delegoitu valinnanvapaus

Vaikka palvelusetelilainsäädännössä korostetaan asiakkaan mielipiteen huomioon ottamista, on kuitenkin erityistilanteita, joissa asiakas esimerkiksi kehitysvamman, mielenterveysongelman tai muistisairauden takia ei kykene osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen, ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia.⁸⁹² Tällöin henkilö ei ole itsemääräävä asian suhteen.⁸⁹³ Asiakaslain 2 luvun 9.1 §:n mukaan tällaisissa tilanteissa asiakkaan tahtoa on selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa, omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.⁸⁹⁴

Holhustoimilain (442/1999, HolhL) 2 luvun 8.1 §:n mukaan tuomioistuin ja 12 §:n mukaan holhousviranomainen voi määrätä täysi-ikäiselle henkilölle edunvalvojan tilanteissa, joissa asiakas sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn takia ei kykene valvomaan etuaan, huolehtimaan itsestään tai varallisuudestaan. Tällöin kysymys on lakisääteisestä edustajasta.⁸⁹⁵ Määräys voi olla yleinen tai rajoittua tarpeen mukaan koskemaan vain yksittäistä oikeustointia tai asiaa.⁸⁹⁶ Jos holhousviranomainen määrää henkilölle edunvalvojan, edellyttää tämä, että henkilö, jonka etua olisi valvottava, kykenee ymmärtämään asian merkityksen ja pyytää itse tietyn henkilön määräämistä edunvalvojakseen.⁸⁹⁷ Koska edunvalvojana toimivalta henkilöltä edellytetään vain suostumusta ja sopivuutta⁸⁹⁸, voi laillisena edunvalvojana toimia myös henkilön omainen tai läheinen.⁸⁹⁹ Edunvalvojan tehtävänä on huolehtia, että päämies saa tarpeitaan ja toivomuksiaan vastaavan asianmukaisen hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen.⁹⁰⁰ Edun-

⁸⁹² HE 137/1999 vp: 23.

⁸⁹³ HE 137/1999 vp mukaan henkilön katsotaan olevan itsemääräävä asian suhteen, kun hän ymmärtää asian kannalta erilaiset vaihtoehdot, osaa arvioida niiden mahdolliset seuraukset ja pystyy päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun. Ks. myös esim. Perttola 2017.

⁸⁹⁴ Asiakkaan omaisella tarkoitetaan lähinnä aviopuolisoa, lapsia, vanhempia ja sisaruksia. Muulla läheisellä tarkoitetaan muun muassa asiakkaan avopuolisoa tai muuta asiakkaan kanssa pysyvästi asuvaa henkilöä tai muutoin läheistä ystävää. (HE 137/1999 vp: 23.)

⁸⁹⁵ Hemmo 2008: 250.

⁸⁹⁶ HolhL 2 luku 8.3 §.

⁸⁹⁷ HolhL 2 luku 12.2 §.

⁸⁹⁸ HolhL 2 luku 5 §.

⁸⁹⁹ Perinnönjakoa koskeissa asioissa edunvalvojana toimivalle henkilölle on asetettu rajoituksia (HolhL 5 luku 32 §).

⁹⁰⁰ HolhL 5 luku 42 §.

valvojan määrääminen ei ilman erillistä toimintakelpoisuuden rajoitusta estä päämiestä itse tekemästä oikeustointa⁹⁰¹, vaan edunvalvojalla on rinnakkainen edustusvalta. Hän voi tehdä sopimuksia asiakkaan nimissä.⁹⁰² Päämiehen toimintakelpoisuutta on rajattava vasta sen jälkeen, jos edunvalvojan määrääminen ei riitä.⁹⁰³

Edunvalvontajärjestelmä on arvioitu kuitenkin liian raskaaksi, jotta sitä voitaisiin laajasti hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollossa. Yleisten edunvalvojien vastuulla voi olla useita satoja päämiehiä⁹⁰⁴, jolloin yksittäisen päämiehen palveluja koskeviin asioihin paneutumiseen ei ole riittävästi aikaa.⁹⁰⁵ Käytännössä edunvalvojat lähinnä huolehtivat päämiestensä laskujen maksamisesta eivätkä ehdi pohtia päämiehen kanssa asumiseen, henkilökohtaiseen terveyteen tai koulutukseen liittyviä asioita.⁹⁰⁶ Edunvalvontajärjestelmän rinnalle onkin ehdotettu kevyempää järjestelmää, joka tukee asiakkaan omaa päätöksentekoa ja itsemääräämisoikeutta silloin, kun asiakkaan kyky itsenäiseen päätöksentekoon on alentunut.⁹⁰⁷

Lainsäädännön luoma mahdollisuus delegoida asiakkaalle annettua päätösvaltaa muille ihmisille, merkitsee käytännössä sitä, että myös palvelusetelin käyttöön liittyvät velvollisuudet siirtyvät asiakkaalta heitä avustaville henkilöille. Tällöin näiden henkilöiden pitää neuvotella esimerkiksi sopimusehdoista, reklamoida palveluissa olevista virheistä tai viivästymisistä ja vaatia korvauksia.⁹⁰⁸ Palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelituottajan sopimuskumppaneina voivat olla asiakkaan⁹⁰⁹ ohella myös asiakkaan puolesta päätöksiä tekevät henkilöt.

Valinnassa auttavan tai asiakkaan puolesta valinnan tekevän omaisen tai muun läheisen ihmisen olemassaolo saattaa olla yksi tekijä, joka ratkaisee, tarjotaanko asiakkaalle palveluseteliä vai ei.⁹¹⁰ Päätöksen taustalla voi vaikuttaa keskittymisviinoma. Tällöin palveluohjaaja painottaa liikaa esimerkiksi puolison merkitystä palvelusetelin tarjontaa koskevassa päätöksessä.

⁹⁰¹ HolhL 2 luku 14 §.

⁹⁰² Hemmo 2008: 191, 250.

⁹⁰³ HolhL 3 luku 18.1 §.

⁹⁰⁴ Edunvalvojilla (pl. johtavat edunvalvojat) on päämiehiä keskimäärin 211. Määrät vaihtelevat toimistojen, edunvalvojien, olosuhteiden, tehtävänjaon ja alueen laajuuden mukaan. Eniten päämiehiä on Kaakkois-Suomen ja Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvojilla (noin 237) ja vähiten Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin edunvalvojilla (noin 178). (Oikeusministeriö, sähköposti 8.4.2019.)

⁹⁰⁵ Toikkanen 2010: 112; HE 108/2014 vp: 31; HE 96/2015 vp: 21–22.

⁹⁰⁶ Toikkanen 2010: 112.

⁹⁰⁷ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011b. Ks. myös HE lakiluonnos tuetusta päätöksenteosta 31.1.2017.

⁹⁰⁸ Ks. Kalliomaa-Puha 2013: 122–123.

⁹⁰⁹ Palvelusetelilaki 6.2 §.

⁹¹⁰ Myös esim. Volk & Laukkanen 2007; Kuusinen-James 2016; Kalliomaa-Puha 2017.

Tämä perustuu siihen, että omaisten tai muiden läheisten merkitystä voidaan perustella asiakkaan edulla, toisin sanoen sillä, että he tuntevat asiakkaan. Tämän seurauksena usein ajatellaan, että koska omaiset tuntevat asiakkaan mieltymykset, he kykenevät tekemään saman valinnan kuin mitä asiakas olisi toimintakykyisenä tehnyt.⁹¹¹ Ajatuksen voi katsoa perustuvan rationaalisen valinnan teoriaan, jonka mukaan ihmisten mieltymykset ovat vakaita. Esimerkiksi jos ihminen ei valitse kahdesta vaihtoehdosta (c ja t) vaihtoehto t:tä, hän ei valitse t:tä myöskään laajemmasta valintajoukosta (c, t, d).⁹¹² Käyttäytymistaloustieteellisten tutkimusten mukaan ihmisten mieltymykset eivät kuitenkaan ole vakaita. Esimerkiksi ihmisten mieltymykset vaihtoehtoehdosta toiseen muuttuvat, jos vaihtoehtoihin lisätään kolmas vaihtoehto. Tämä vaihtoehto on ominaisuuksiltaan samanlainen kuin kaksi muuta vaihtoehtoa, mutta sen ominaisuudet eivät ole niin miellyttäviä kuin kahden muun. Lisäksi tämä vaihtoehto vaikuttaa toiseen kahdesta vaihtoehtoista, mutta ei molempiin. Kysymys on ns. syöttivaikutuksesta (*decoy effect*).⁹¹³

Yagang Pan ym. (1995) tutkivat luokkahuonetutkimuksella kauppatiedettä opiskelevien opiskelijoiden poliittisia valintoja 5–10 päivää ennen Yhdysvaltain vuoden 1992 presidentinvaaleja. Tutkittavia pyydettiin asettamaan kolme ehdokasta (Bush, Clinton ja Peron) järjestykseen ehdokkaiden terveydenhuoltoa ja maanpuolustusta koskevien mielipiteiden perusteella. Vastaajista lopulliseen tutkimukseen valikoituivat tutkittavat, jotka pitivät yhtä ehdokasta parempana kuin toista mutta ei parempana kuin kahta muuta vaihtoehtoa. Tutkimustulokset osoittivat, että Peron paransi Clintonin saamaa ääniosuutta, mutta vähensi Bushin.

Delegoidussa valinnanvapaudessa unohdetaan se, että asiakkaan ja hänen puolestaan päätöksiä tekevän toimijan välillä voi vallita myös epäsymmetrisen informaation ongelma. Tällöin asiakkaan puolesta valintoja tekevä toimija voi asiakkaan edun sijasta tavoitella omaa etuaan.⁹¹⁴ Tämä voi ilmetä esimerkiksi siten, että omainen valitsee palveluntuottajan halvimman hinnan eikä laadun perusteella ja säästää näin tulevia perintörahoja itselleen. Omainen voi myös valita päämiehelleen palvelutalon, joka sijaitsee lähellä omaisen kotia, jolloin yhteydenpito on helppoa.⁹¹⁵ Valinta säästää omaiselta vierailuun kuluvaan aikaa, vaivaa ja matkakustannuksia. Epäsymmetrisen informaation ongelma voi ilmetä myös siten, ettei asiakkaan puolesta valintoja tekevä henkilö kaikissa tilanteissa varmuudella tiedä asiakkaan lopullisia

⁹¹¹ Volk & Laukkanen 2007: 46.

⁹¹² Simonson & Tversky 1992.

⁹¹³ Bateman ym. 2008.

⁹¹⁴ Ks. Eika & Kjølørød 2013: 83; Kalliomaa-Puha 2017: 238; Karsio & Van Aerschoot 2017: 172.

⁹¹⁵ Ks. esim. Volk & Laukkanen 2007: 46.

mieltymyksiä ja toiveita. Tällöin asiakkaan sijasta tehty valinta ilmentää enemmänkin asiakkaan sijasta tehneen päätöksentekijän (*proxy decison-maker*) ”toiveajattelua” (*wishful thinking*).⁹¹⁶

HolhL:ssa on säännöksiä, joilla pyritään ehkäisemään, että laillinen edunvalvoja ei toimi päämiehen edun vastaisesti. Jos asiakas ei kykene valvomaan laillisen edunvalvojansa toimintaa, on tämä tehtävä määritelty holhousviranomaisille.⁹¹⁷ Edunvalvoja ei voi tehdä päämiehen puolesta mitä tahansa oikeustoimia, vaan tiettyjen oikeustoimien tekemiseksi hänen on saatava lupa holhousviranomaisilta.⁹¹⁸ Edunvalvoja joutuu myös korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtävää hoitaessaan tahallisesti tai tuottamuksellisesti päämiehelleen aiheuttanut.⁹¹⁹ Lisäksi jos edunvalvoja on tehnyt oikeustoimen, johon hänellä ei ollut kelpoisuutta, ei oikeustoimi sido päämiestä.⁹²⁰ Jos tästä aiheutuu kolmannelle osapuolelle vahinkoa, joutuu edunvalvoja varallisuusosoikeuksista annetun lain (228/1929, OikTL) 2 luvun 25.1 §:n mukaan korvaamaan kolmannelle osapuolelle aiheutuneen vahingon. Korvausvelvollisuus lankeaa kuitenkin vain silloin, jos edunvalvoja tai valtuutettu ei pysty näyttämään toteen, että hän on toiminut valtuutuksen rajoissa ja valtuuttaja on hyväksynyt oikeustoimen. Todistustaakka on siten edunvalvojalla ja valtuutetulla.⁹²¹

Keskittymisvinouma saattaa edistää ihmisten taipumusta vahvistusvinoumaan. Palveluohjaaja tulkitsee asiakkaalta ja hänen puolisoaltaan saamia tietoja siten, että ne tukevat käsitystä siitä, että puoliso voi auttaa asiakasta toteuttamaan itsemääräämisoikeuttaan. Ongelmallista on kuitenkin se, että palvelutarpeen arviointitilanteessa ei erikseen arvioida omaisen tai asiakkaan puolesta päätöksiä tekevän henkilön kykyä käyttää palveluseteliä, vaan palvelutarpeen arviointiprosessissa arviointikohde on asiakas. Tämän seurauksena omaisen tai läheisen tekemä valinta ei aina välttämättä ole asiakkaalle paras mahdollinen.⁹²² Esimerkiksi Kuusinen-James (2016) kertoo tutkimuksensa aineistoja kuvatessaan, että hän oli tutkimusta tehdessään osallistunut tilaisuuteen, jossa oli arvioitu asiakkaan palvelutarvetta. Asiakkaalle oli tarjottu palveluseteliä, jonka asiakas oli myös ottanut vastaan. Palveluohjaajan poistumisen jälkeen omaishoitaja oli kysynyt Kuusinen-Jamesilta, ”– – että mikä se kotihoidon palveluseteli oikein on, vaikka siitä oli juuri keskusteltu ja he olivat sen jo valinneet”.⁹²³ Korkeimman hallinto-oikeuden KHO 25.2.2010

⁹¹⁶ Eika & Kjølørød 2013: 82–83.

⁹¹⁷ HolhL 6 luku 46 §.

⁹¹⁸ HolhL 5 luku 34 §.

⁹¹⁹ Esim. KSL 4 luku 1 § sopimuksen sovittelusta.

⁹²⁰ HolhL 5 luku 36.1 §.

⁹²¹ Saarnilehto 2009: 96.

⁹²² Ks. esim. Karsio & Van Aerschot 2017: 176.

⁹²³ Kuusinen-James 2016: 126.

2010:10⁹²⁴ ja KHO 23.2.2018/803⁹²⁵ päätöksissä on taas kysymys siitä, etteivät omaishoitajina toimivat omaishoitajat olleet ymmärtäneet palvelusetelin käyttötarkoitusta. Sjöblomin (2015: 33) tutkimuksessa haastatellut päivätoiminnan palveluseteliprosessissa toimivat henkilöt puolestaan toivat esille sen, että päivätoiminnan järjestäminen palvelusetelillä vaatii yleensä omaishoitajilta aktiivisuutta, kykyä toimia ja jaksamista, mitä omaishoitajilla ei aina kuitenkaan ei ole.

Suomessa on kirjattu ainoastaan lakiin omaishoidon tuesta (937/2005) säännös, jonka mukaan omaishoidon tukea voidaan myöntää, jos hoitajan terveys ja toimintakyky vastaavat omaishoidon asettamia vaatimuksia.⁹²⁶ Lakia koskevan hallituksen esityksen HE 131/2005 vp mukaan omaishoidon tukea ei tulisi myöntää, jos muun muassa hoitajan ikä tai muu terveydellinen tila selvästi rajoittaa omaishoitajana toimimista.⁹²⁷ Säännöksen mukaan omaishoidon tuesta päättävän henkilön pitäisi palvelutarpeen arviointiprosessin yhteydessä arvioida asiakkaan tarpeiden ohella myös omaishoitajana toimivan henkilön kykyä toimia omaishoitaja. Omaishoidon tukea koskevan selvityksen mukaan vuonna 2012 omaishoidon tuen hakemuksista hylättiin 23 prosenttia, koska omaishoitajan terveys ja toimintakyky eivät vastanneet omaishoidon vaatimuksia.⁹²⁸

Vaikka omaiselle tai läheiselle delegoitua asiakkaan puolesta tekemää valintaa voidaan perustella sillä, että se mahdollistaa asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumisen, voivat taustalla olla myös sopimusoikeuteen liittyvät asiat. Kysymys on

⁹²⁴ Päätöksessä oli kysymys tapauksesta, missä A oli hakenut puolisonsa B:n omaishoitajana vapaapäivien toteuttamiseksi myönnettyjä palveluseteleitä (600 €/vuosi) yksityisiin lääkärikäynteihin sekä kampaamo- ja kauneushoitomaksuihin. J:n sosiaali- ja terveystoimi myöntää palveluseteleitä lomituspalveluna omaishoitajan vapaan järjestämiseksi, jolla voidaan järjestää hoitoa kotiin tai kodin ulkopuolelle. Kunnan viranomaiset hylkäsivät vaatimuksen, josta A valitti hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen, jonka seurauksena A valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. A:n mukaan omaishoitosopimusta tehtäessä ja asian ollessa vireillä hallinto-oikeudessa hänelle ei ilmoitettu, miten J:n sosiaali- ja terveyslautakunta oli määritellyt omaishoidon ja miten hänen pitäisi toimia. A:n mukaan häntä oli ainoastaan ohjattu etsimään palveluntuottajia. J:n sosiaali- ja terveyslautakunnan mukaan hakijalle oli kuitenkin perusteltu ja selvitetty viranhaltijan hylkäämässä A:n hakemusta koskevassa päätöksessä palvelusetelin käyttötarkoitus. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen ja hallinto-oikeuden päätös pysyi muuttumattomana.

⁹²⁵ Päätöksessä oli kysymys siitä, että omaishoitaja haki omaishoidettavalle myönnettyjen, mutta käyttämättä jääneiden palvelusetelien korvaamista hänelle rahana. Hallinto-oikeus hylkäsi vaatimuksen, ja korkein hallinto-oikeus hylkäsi hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituksen. Hallinto-oikeus katsoi perusteluissaan, että palvelusetelit olivat jääneet käyttämättä kaupungista riippumattomista syistä. Korkein hallinto-oikeus katsoi lisäksi, että palvelusetelit oli myönnetty omaishoitajan lakisääteisen vapaan toteuttamiseksi. Ne eivät olleet osa omaishoitajan hoitopalkkiota.

⁹²⁶ Laki omaishoidon tuesta 3.1 § 3 kohta.

⁹²⁷ HE 131/2005 vp s. 14.

⁹²⁸ Linnosmaa ym. 2014 s. 23.

siitä, että palvelusetelijärjestelmässä asiakas ja palvelusetelituottaja solmivat palvelujen tuottamista koskevan sopimuksen. Jotta sopimus olisi pätevä, on asiakkaan oltava oikeustoimikelpoinen. Jos asiakas ei tilansa vuoksi kykene ymmärtämään asian merkitystä, hän tarvitsee HolhL 5 luvun 42 §:n mukaista edunvalvojaa, lähiomaista tai muuta läheistä, joka voi solmia sopimuksen palvelusetelituottajan kanssa.

Kun palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan omaiset voivat asiakkaan suostumuksella esimerkiksi valtakirjalla tehdä asiakkaan puolesta valintoja, ei asiakkaalle tarvitse määrätä laillista edunvalvojaa huolehtimaan asiakasta koskevista asioista.⁹²⁹ Oikeustoimilain valtuutuksia koskevia säännöksiä on kuitenkin tulkittu siten, että valtuutus säilyy voimassa, vaikka valtuuttaja tulee tosiasiallisesti kyvyttömäksi päättämään asioistaan. Tämä tulkinta voi olla päämiehen kannalta turvaton, sillä päämiehen menettäessä kykynsä huolehtia omista asioistaan, valtuutettu jää vaille valvontaa.⁹³⁰ Valtakirjalla toimiminen säästää kuitenkin edunvalvojan määräämisestä tuomioistuimelle ja maistraatille aiheutuvia kustannuksia sekä edunvalvojan valvonasta maistraatille aiheutuvia kustannuksia. Valtakirja säästää myös asiakkaan kustannuksia, koska HolhL 5 luvun 44.2 §:n mukaan asiakkaan edunvalvojalla on oikeus saada päämiehensä varoista palkkiota.⁹³¹ Jos asiakkaan omaiset tai muut läheiset tekevät asiakkaan puolesta palvelusetelijärjestelmässä vaadittuja valintoja ilman edunvalvontavaltuutusta⁹³², asiakkaalla ei ole lakisääteistä velvoitetta maksaa hänen puolestaan valintoja tekeväälle henkilölle lakisääteistä palkkiota. Omaisille tai muille läheisille delegoidussa valinnanvapaudessa ei siten aina välttämättä ole yksinomaan

⁹²⁹ HolhL 5 luvun 29.1 §:n mukaan edunvalvoja on kelpoinen edustamaan päämiestään tämän omaisuutta ja taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa, ellei tuomioistuin ole tehtävää antaessaan toisin määrännyt tai jollei ole toisin säädetty. Lain 5 luvun 29.2 §:n mukaan edunvalvojalla on oikeus edustaa päämiestään myös sellaisessa henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Lain 5 luvun 29.3 §:n mukaan edunvalvojalla ei kuitenkaan ole kelpoisuutta päämiehensä puolesta antaa suostumusta avioliittoon tai lapseksiottamiseen, tunnustaa isyyttä, hyväksyä isyyden tunnustamista, tehdä tai peruuttaa testamenttia eikä edustaa päämiestään muussa sellaisessa asiassa, joka on näihin rinnastuvien tavoin henkilökohtainen.

⁹³⁰ HE 52/2006 vp: 9.

⁹³¹ Palkkio muodostuu vuotuisesta perusmaksusta ja lisämaksuista. Edunvalvojalle korvattu perusmaksu on 440 euroa vuodessa tai 280 euroa vuodessa, jos päämiehen vuositulo on 14 000 euroa tai vähemmän, ja hänellä on varallisuutta vähemmän kuin 17 478 euroa. (Vna 696/2012.)

⁹³² Edunvalvontavaltuutuksella henkilö voi itse etukäteen järjestää asioidensa hoidon sen varalta, että hän myöhemmin tulee kykenemättömäksi hoitamaan asioitaan esimerkiksi heikentyneen terveydentilan, sairauden tai muun syyn vuoksi. Edunvalvontavaltuutuksella henkilö voi varmistaa, että hänen asioitaan hoitaa hänen itse valitsemansa uskottu henkilö. (Laki edunvalvontavaltuutuksesta 648/2007; HE 52/2006 vp: 1.)

kysymys asiakkaiden itsemääräämisoikeuden lisäämisestä, vaan myös yhteiskunnallisten kustannusten vähentämisestä.⁹³³ Taloudelliset resurssit kohdentuvat tehokkaammin, kun edunvalvonnan piiriin ei tule henkilöitä, joiden eduista voidaan huolehtia edunvalvontaa lievemmin keinoin.⁹³⁴

4.6.2 Palveluohjaajan palvelusetelin tarjoamista koskeva valinta

Sädekehävaikutus ja keskittymisvinouma

Palvelutarpeen arviointiprosessissa palveluohjaajan on selvitettävä asiakkaalle muun muassa omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvio asiakkaan omavastuuosuuden suuruudesta sekä laskettava vastaavasta palvelusta asiakasmaksulain mukaan määräytyvän asiakasmaksun suuruus.⁹³⁵ Käytännössä näillä tiedoilla arvioidaan asiakkaan taloudellista kykyä (maksukykyä) selviytyä palveluseteliä käytettäessä mahdollisesta asiakkaalle jäävästä omavastuuosuudesta. Asiakkaan maksukyvyn tai taloudellisen tilanteen arviointi saattaa kuitenkin johtaa sädekehävaikutuksen muodostumiseen. Jos palveluohjaaja päätyy laskelmissaan siihen, että asiakas kykenee maksamaan asiakasmaksua suurempaa omavastuuosuutta, saattaa tämä edistää sitä, että hän myös arvioi asiakkaan kykenevän käyttämään palveluseteliä.⁹³⁶ Tällöin hän tarjoaa asiakkaalle palveluseteliä. Jos taas palveluohjaaja laskelmissaan päätyy siihen, että yksityisten palvelujen hinta saattaisi muodostua asiakkaalle liian suureksi, tämä voi edistää sitä, että palveluohjaaja myös arvioi asiakkaan kyvyn käyttää palveluseteliä huonoksi. Tämän seurauksena hän ei tarjoa asiakkaalle palveluseteliä. Esimerkiksi Linnosmaan ym. (2012: 23) tutkimuksen mukaan suurituloisimpaan tulokolmannekseen sijoittuva palveluasumisen piirissä oleva asiakas oli lähes neljä kertaa todennäköisemmin palveluseteliasiakas kuin asiakas, joka sijoittui pienituloisimpaan tulokolmannekseen.

Kuntien palvelusetelien verkkosivustoja koskevien havaintojen mukaan osa kunnista kohdentaa tiettyssä palvelussa käyttöönottamansa palvelusetelin vain tietyn tulorajan alittaville asiakkaille (pienituloisille).⁹³⁷ Tämä saattaa edistää keskittymisvinoumaan turvautumista. Tällöin riskinä on, että arvioitaessa asiakkaan kykyä selviytyä palvelusetelin käytöstä painottuu liikaa se, että asiakas täyttää pienituloisuudelle asetetun tulorajan. Lisäksi riskinä on, että kun asiakkaan omavastuuosuuden maksamisesta selviytymistä tarkastellaan vain asiakkaan nykyisillä tuloilla eikä huomioida asiakkaan muita menoja kuten lääke- ja muista sosiaali- ja terveyspalveluista maksettuja asiakasmaksuja, saattaa omavastuuosuus yhdessä muiden menojen

⁹³³ Ks. esim. Kalliomaa-Puha 2017.

⁹³⁴ HE 52/2006 vp: 9.

⁹³⁵ Palvelusetelilaki 6.3 §.

⁹³⁶ Esim. Karsio & Van Aerschot 2017: 173.

⁹³⁷ Esim. Espoo; Helsinki; Turku.

kanssa muodostua liian suureksi suhteessa asiakkaan tuloihin. Palvelusetelijärjestelmässä tulojen riittävyden arviointi on jätetty asiakkaalle itselleen. Esimerkiksi Itä-Suomen HAO 20.10.2017 17/0339/2 päätös koski valittajan täydentävää toimeentulotukea koskevan hakemuksen hylkäämistä. Hallinto-oikeus totesi päätöksessään, ettei valittajalla ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa ateriapalvelumaksun määrään. Lisäksi ateriapalvelumaksun määrään ei voida ajatella sisältyvän kokonaisuudessaan valittajan perusosaan, sillä perusosa ei riitä kattamaan ateriapalvelumaksua ja perusosalla on pystyttävä kattamaan myös muita toimeentulotuesta annetun lain 2 luvun 7 a.1 §:stä ilmeneviä menoja. Hallinto-oikeuden mukaan perusosaan kuulumaton osa ateriamaksusta tuli ottaa huomioon tarpeellisen suuruisena valittajan erityisistä tarpeista ja olosuhteista johtuvana menona hakemuskauksen täydentävää toimeentulotukioikeutta harkittaessa.

Kelasta saatujen tietojen mukaan tammi-lokakuussa 2018 perustoimeentulotukea maksettiin yhteensä 1 022 palvelutalossa asuvalle kotitaloudelle, jonka päämies oli 65 vuotta täyttänyt. Perustoimeentulotukea maksettiin keskimäärin 258,17 euroa kuukaudessa. Suurin osa tuesta kohdistui terveydenhuoltomenoihin (57 %) ja varsinaisiin asumismenoihin (37 %).⁹³⁸ Tietoa ei ole, kuinka moni näistä perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista oli palveluseteliasiakkaita, ostopalveluasiakkaita tai itsemaksavia asiakkaita. Todennäköistä kuitenkin on, että osa näistä asiakkaista asuu palvelutalossa kunnan järjestämänä. Tällöin ennen toimeentulotuen myöntämistä pitäisi kaikki toimeentulotukeen nähden ensisijaiset etuudet ja muut tukimuodot selvittää ja ottaa käyttöön.⁹³⁹ Yksi tällainen muu tukimuoto on asiakasmaksulain 11 § asiakasmaksun alentamisesta tai perimättä jättämisestä. Suomesta ei kuitenkaan ole saatavissa valtakunnallista tietoa siitä, kuinka paljon asiakasmaksujen alentamista tai perimättä jättämistä tai palvelusetelin arvon korottamista koskevia hakemuksia vuosittain tehdään ja mitä palveluja ne koskevat.

Nykyisyysvinouma

Kun palveluohjaaja valitsee, kenelle hän palveluseteliä tarjoaa, hän joutuu tekemään valinnan epätietoisena päätöksensä tuloksesta. Tämän seurauksena hän saattaa olla altis nykyisyysvinoumalle. Palvelusetelijärjestelmässä nykyisyysvinouma voi merkitä sitä, että kun palveluohjaaja tekee palvelusetelin tarjoamista koskevaa tarjontapäätöstä, hän nykyisyysvinouman johdosta saattaa arviossaan painottaa ensisijaisesti sitä, kykeneekö asiakas valitsemaan palvelusetelituottajan. Palvelusetelijärjestelmän tavoitteiden saavuttamisen kannalta yhtä merkityksellistä on kuitenkin myös sen arviointi, kykeneekö asiakas tulevaisuudessa myös valvomaan saamansa palvelun laatua. Yhteiskunnan näkökulmasta valvonnalla on merkitystä, koska jos asiakkaat eivät kykene valvomaan saamansa palvelun laatua, todennäköisyys sille, että asiakas

⁹³⁸ Kela, erillisajo perustoimeentulotuen saajakotitalouksista 23.11.2018.

⁹³⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2018: 1.

tyytymättömyyttään vaihtaa palveluntuottajaa, on hyvin pieni. Tämän seurauksena palvelusetelituottajalla ei ole välttämättä taloudellista kannustinta tuottaa hyvälaatuista palveluja. Tämä taas saattaa johtaa siihen, että palvelujen laadun parantamisen sijasta julkisilla verovarilla tuetaan huonolaatuisten palvelujen tuottamista.

Ihmisten taipumusta nykyisyysvinoumaan voi edistää myös palvelusetelijärjestelmälle asetettu tavoite lisätä palvelujen saatavuutta. Jos asiakkaan tarve täyttää palvelulle asetetut saantikriteerit ja hän kykenee maksamaan palveluseteliä käytettäessä mahdollisen omavastuuosuuden, mutta hän joutuisi odottamaan pääsyä kunnallisten palvelujen piiriin, saattaa nopeammin palvelujen piiriin pääseminen painottua palvelusetelin tarjoamista koskevassa päätöksessä enemmän kuin asiakkaan kyky käyttää palveluseteliä.

Liioitteleva diskonttausvinouma

Nykyisyysvinouman taustalla saattaa vaikuttaa liioitteleva diskonttausvinouma. Palveluseteliä tarjottaessa huomio kohdistetaan vain siihen, että palvelusetelillä asiakas saa nopeasti tarvitsemansa palvelun, vaikka tilanne ei olisikaan akuutti. Kun asiakas ottaa vastaan tarjotun palvelusetelin, kunnan ei tarvitse lisätä asiakkaalle annettavia palveluja odotusajaksi. Tämä säästää kunnan kustannuksia ja kunnan resursseja vapautuu käytettäväksi muille asiakkaille. Palvelusetelin tarjoamisesta koituva hyöty saadaan välittömästi. Tällöin ei kuitenkaan oteta huomioon sitä, että samalla kunta saattaa tehdä päätöksen, joka sitoo kunnan palveluseteliin budjetoituja määrärahoja mahdollisesti pitkäaikaisesti kalliisiin palveluihin kuten tehostettuun palveluasumiseen.

Riski perustuu siihen, että palvelusetelituottajat sitoutuvat palvelusetelituottajaksi hakiessaan tuottamaan palveluja ilmoittamallaan hinnalla vain tietyn ajan.⁹⁴⁰ Jos palvelusetelituottaja korottaa tuottamansa palvelun hintaa seuraavana vuonna, mutta kunta pitää palvelusetelin arvon ennallaan, johtaa tämä siihen, että asiakkaan omavastuuosuus nousee. Tämä voi taas johtaa siihen, ettei asiakas enää kykene maksamaan omavastuuosuuttaan. Yksi keino, jolla kunta voi ehkäistä palvelusetelituottajia nostamasta hintoja on hintakatto, mutta se ei taas edistä palveluntuottajien välistä kilpailua. Hintakatto ei kuitenkaan estä esimerkiksi tehostettua palveluseteliasumista tarjoavia palvelusetelituottajia nostamasta palveluseteliin kuulumattomien palvelujen kuten ateriapalvelujen hintoja.⁹⁴¹ Lisäksi palveluasumisen piirissä olevien

⁹⁴⁰ Ks. esim. Kuusinen-James 2012: 82.

⁹⁴¹ Käynnissä olevan tarkastukseni sosiaalityöntekijöiden haastattelujen perusteella palveluasumisen piirissä olevien palveluseteliasiakkaiden palvelusetelituottajalle itse maksamat asiakasmaksut eivät ole kunnan päätettävissä. Tämän seurauksena kunta ei voi tehdä päätöstä näiden asiakasmaksujen alentamisesta tai perimättä jättämisestä, koska se ei peri palvelusta asiakasmaksua itse. Jos asiakkaan palvelusetelituottajalta hankkiman palvelun asiakasmaksu aiheuttaa asiakkaalle toimeentulotuen tarvetta, kunta ei voi siis ratkaista asiaa alentamalla ko.

asiakkaiden menoja voivat kasvattaa esimerkiksi valtion lääkekorvauksia koskevat päätökset.

Ajatus siitä, että asiakas voisi tällöin vaihtaa halvempaan palveluntuottajaan, ei välttämättä toimi. Tämä voi johtua siitä, että asiakas saattaa olla jo halvimman palvelusetelituottajan asiakkaana tai hän ei voi valita halvempaa palvelusetelituottajaa, koska halvemmalla palveluja tarjoavat palvelusetelituottajat eivät pysty vastaanottamaan uusia asiakkaita. Tämän seurauksena kunnan on joko tuettava asiakasta pysyvästi tai niin kauan kuin asiakas pääsee vaihtamaan halvemman palvelusetelituottajan asiakkaaksi. Tällöin kunnan palvelusetelillä järjestämän palvelun asiakaskohtainen kustannus kasvaa. Tästä näkökulmasta niukkojen resurssien voi mieltää allokoituvan tehottomasti, koska palvelut kohdentuvat ihmisille, jotka ovat valmiita käyttämään palveluja, mutta eivät kykene maksamaan niiden käytöstä.

Kolmas vaihtoehto on, että kunta lakkauttaa asiakkaan palveluseteliasiakkuuden ja siirtää asiakkaan kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin. Vaihtoehto ei kuitenkaan välttämättä käytännössä onnistu, jos asiakas on iäkäs ja hän on pitkäaikaisen ympärivuorokautisen hoidon piirissä. Tämä perustuu siihen, että kunta on vanhuspalvelulain 3 luvun 14.3 §:n nojalla velvollinen turvaamaan iäkkäälle henkilölle pitkäaikainen hoitojärjestely pysyvästi. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi, että kunnan päätös siirtää toisessa kunnassa sijaitsevassa hoitokodissa Y hoidettavana oleva X kunnan omaan tehostettuun palveluasumisyksiköön, kun yksiköstä vapautuu asumispalvelupaikka, oli lainvastainen. Hallinto-oikeuden mukaan kunnan pelkästään taloudellista perustelua⁹⁴² ei voida pitää vanhuspalvelulain 3 luvun 14.3 §:n mukaisena erityisen painavana ja perusteltuna syynä, jonka vuoksi kunta voisi poiketa pysyvän pitkäaikaisen asumisen periaatteesta.⁹⁴³

Palvelusetelien käyttö palveluissa, joita asiakas tarvitsee jatkuvasti ja pysyvästi, ei välttämättä pitkälläkään aikavälillä tuota kunnalle hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp oletettuja säästöjä. Se ei myöskään välttämättä ole tehokas keino kohdentaa niukkoja resursseja, koska pitkäaikaisesti käytettyihin palveluihin kohdennettuna se sitoo palvelusetelimäärärahoja vuosiksi eteenpäin jo palvelujen piirissä oleville asiakkaille. Jos kunnat eivät lisää palvelusetelimäärärahoja, johtaa tämä siihen, että mahdollisuus tarjota palvelusetelitä ehkäiseviin, toisin sanoen lyhytaikaisiin, tilapäisiin tai kertaluonteisiin avuntarpeisiin, supistuu entisestään. Sosiaali- ja terveysmenojen kasvun hillitsemisessä ehkäisevillä palveluilla on kuitenkin suuri merkitys.

palvelusta perittävää asiakasmaksua. Sen sijaan kunta voi joutua tukemaan asiakasta taloudellisesti täydentävällä toimeentulotuella.

⁹⁴² Kunta perusteli päätöstään sillä, että kun kunnan omassa palvelujärjestelmässä oli asumispaikkojen tyhjääkäyttöä, ei ollut hyväksyttävää, että samaan aikaan kunta maksoi samasta palvelusta kunnan ulkopuoliselle toimittajalle (Hämeenlinnan HAO 16.9.2015 15/0558/4).

⁹⁴³ Hämeenlinnan HAO 16.9.2015 15/0558/4. Ks. myös Itä-Suomen HAO 31.5.2016 16/0277/2.

Muuttumattomuusvinouma, edustavuus- ja saatavuusheuristiikka

Palveluohjaajan palvelusetelin tarjoamista koskevaan valintaan voi vaikuttaa ihmisten taipumus muuttumattomuusvinoumaan. Tämän seurauksena palveluohjaaja ei tarjoa kunnan tuottamien tai ostopalvelujen piirissä jo oleville asiakkaille palveluseteliä, vaan pitäytyy uusien palveluidenkin järjestämisen osalta vanhoissa tuottamistavoissa. Sen sijaan uusien asiakkaiden osalta muuttumattomuusvinouman riskiä ei ole. Tämän seurauksena todennäköisyys, että palveluohjaaja tarjoaa uusille asiakkaille palveluseteliä, saattaa olla suurempi. Volkin ja Laukkasen (2007: 69) tutkimuksessa todettiin, että kunnat olivat tarjonneet palveluseteliä lähinnä uusille asiakkaille. Sen sijaan vanhojen pitkäaikaisasiakkaiden palvelujen järjestämistavassa ei ollut tapahtunut juurikaan muutoksia.

Palvelusetelin tarjontapäätöksen taustalla voi vaikuttaa myös edustavuusheuristiikka. Palveluohjaaja arvioi asiakkaan kykyä käyttää palveluseteliä sen perusteella, kuinka läheisesti asiakas muistuttaa niitä asiakkaita, joille hän on tarjonnut palveluseteliä. Shepperdin ym. (2002: 6) mukaan, mitä enemmän arvioitavan henkilön piirteet vastaavat tiettyä prototyyppiä, sitä useammin ihmiset arvioivat henkilön kuuluvan tähän ryhmään. Edustavuusheuristiikan vallitessa ihmiset kuitenkin huomioivat vain vähän tai jättivät kokonaan huomioon ottamatta tiedot, jotka koskevat prototyypin rakennetta.⁹⁴⁴ Tämän seurauksena kaikille asiakkaille tarjotaan ensisijaisena vaihtoehtona palveluseteliä.⁹⁴⁵ Tällöin asiakkaan edun sijasta painotetaan palvelun järjestämistapaa. Tämä taas johtaa siihen, etteivät kaikki asiakkaat, joille palveluseteliä tarjotaan, välttämättä täytä niitä vaatimuksia, joita palvelusetelin käyttö edellyttää. Esimerkiksi Sjöblomin (2015: 17) tutkimuksessa haastatellut suun terveydenhuollon työntekijät toivat esiin ongelmana sen, että joskus asiakkaille on annettu palveluseteli, vaikka asiakas ei kykene käyttämään sitä.

Palveluohjaajan arvioon asiakkaan kyvystä käyttää palveluseteliä voi vaikuttaa myös saatavuusheuristiikka. Tällöin palveluohjaajan arvio voi perustua esimerkiksi julkisuudessa esitettyyn tutkimustulokseen siitä, että 86 prosenttia 16–89-vuotiaista käytti nettiä vuonna 2014.⁹⁴⁶ Tämän tiedon perustalta palveluohjaaja saattaa arvioida, että koska valtaosa suomalaisista käyttää internetiä, on todennäköistä, että myös palvelutarpeen arvioinnin kohteena oleva asiakas osaa käyttää internetiä. Tällöin hän kykenee esimerkiksi palveluntuottajaa valitessaan käyttämään sähköisiä palvelusetelituottajien vertailusivustoja. Tosiasiassa saman tutkimuksen mukaan 75–79-vuotiaista asiakkaista internetiä käytti vain 28 prosenttia.⁹⁴⁷

⁹⁴⁴ Ks. Tversky & Kahneman 1974: 1124–1125.

⁹⁴⁵ Ks. esim. MAO 176/15 11.3.2015.

⁹⁴⁶ Tilastokeskus 2014. Ks. myös Ikäteknologiakeskus 2017.

⁹⁴⁷ Tilastokeskus 2014.

4.7 Palveluja koskeva informaatio

Riski informaation ylikuormituksesta

Jotta palvelusetelijärjestelmä kykenisi edistämään kilpailua ja parantamaan palvelujen laatua, asiakkaiden on kyettävä tekemään aktiivisia ja hyvin informoituja valintoja. Tämän katsotaan edellyttävän, että asiakkaille on tarjolla monipuolista, ajantasaista ja vertailukelpoista tietoa palvelujen sisällöstä, palvelun piiriin pääsyn jono-ajajoista ja hinnoista sekä palvelujen laadusta kuten asiakastyytyväisyydestä, hoitotuloksista ja hoitoon liittyvistä komplikaatioista ja virus- ja bakteeri-infektioista.⁹⁴⁸ Suomessa valinnanvapauden edellytyksistä puhuttaessa on kuitenkin keskitytty lähinnä asiakkaiden tiedon tarpeisiin, mutta palveluja koskevalla tiedolla on merkitystä myös palvelusetelituottajille. Ne kertovat palvelusetelituottajille kilpailijoiden toiminnasta. Tiedot antavat palvelusetelituottajille paremmat mahdollisuudet arvioida omien palvelujensa laatua suhteessa muihin markkinoilla oleviin palvelusetelituottajiin.⁹⁴⁹ Tiedot voivat myös vaikuttaa palvelusetelituottajien halukkuuteen investoida laatuun tai muuttaa toiminnan laatua ja kehittämistä koskevaa laatustrategiaansa vastaamaan paremmin kilpailijoiden strategioihin.⁹⁵⁰

Suomessa valinnanvapautta koskevissa tutkimuksissa päädytään kuitenkin yleensä vetoamaan siihen, että asiakkaat tarvitsevat lisää tietoa.⁹⁵¹ Asiakkaille tarjottavan lisäinformaation tarvetta perustellaan sillä, että se on keino lisätä valitsemista ja parantaa tehtyjä valintoja. Tämä perustuu siihen, että palveluntuottajia ja heidän tuottamiaan palveluja koskevan informaation julkaiseminen tuo esille palveluntuottajien väliset erot. Tämä mahdollistaa asiakkaille laadukkaiden palvelujen tunnistamisen ja lisää korkealaatuisten palvelujen kysyntää. Tämä taas lisää asiakkaiden liikkuvuutta ja laatukilpailua palveluntuottajien välillä.⁹⁵² Lisätiedot myös vähentävät tutkujen ja naapureiden suositusten osuutta valintaan vaikuttavana tekijänä, minkä seurauksena valintojen perustana toimiva informaatio perustuu enemmän objektiivisen tietoon.⁹⁵³

Asiakkaille annettavan informaation lisääminen ei kuitenkaan aina välttämättä auta asiakkaita ja johda parempiin valintoihin vaan saattaa aiheuttaa informaation ylikuormitusta.⁹⁵⁴ Lisäksi palveluntuottajiin liittyvät asiakkaiden informaatiokustannukset ja palveluntuottajien informaationantokustannukset lisääntyvät.

⁹⁴⁸ Jonsson & Virtanen 2013b: 2070–2071; Junnila ym. 2016: 9.

⁹⁴⁹ Werner & Asch 2005: 1239; Porter 2010: 2478, 2481; Brandt 2019: 180.

⁹⁵⁰ Pekola ym. 2016.

⁹⁵¹ Esim. Junnila ym. 2016; Pekola ym. 2016; Pekola 2018; Pitkänen & Linnosmaa 2018.

⁹⁵² Werner & Asch 2005.

⁹⁵³ Esim. Socialstyrelsen 2004: 49.

⁹⁵⁴ Ks. Kastberg 2010; Bar-Gill 2012: 37. Informaation ylikuormitusta tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.4.2.

Esimerkiksi osalle asiakkaista (A) on keskeistä saada tietoja palveluja koskevista ominaisuuksista a, b ja c, ja tämän seurauksena palveluntuottajat myös julkaisevat ko. tietoja. Jos julkinen valta edellyttää, että palveluntuottajien on julkaistava tietoja myös palvelujen ominaisuuksista d, e ja f, johtaa tämä käytännössä siihen, että jokaisen palveluntuottajan on julkaistava kolmen tiedon sijasta kuusi tietoa. Tämän seurauksena niiden asiakkaiden (B) etsintäkustannukset vähenevät, joille keskeisiä ovat palvelujen ominaisuudet d, e ja f, kun taas niiden asiakkaiden etsintäkustannukset lisääntyvät, joille keskeisiä ovat ominaisuudet a, b ja c. Palveluja koskevien tietojen lisääntyminen aiheuttaa sen, että nyt asiakkaat A joutuvat etsimään heille relevantteja tietoja muiden tietojen seasta. Jos tämä lisää asiakkaiden A etsintäkustannuksia liikaa, he saattavat lopettaa heille relevanttien tietojen huomioon ottamisen. Tällöin informaatiota lisäämällä julkinen valta onkin tuottanut palvelumarkkinoille markkinahäiriön, vaikka pyrkimyksenä oli ratkaista markkinahäiriö (epäsymmetrisen tiedon ongelmaa).⁹⁵⁵

Kysymys on huomion kiinnittämisestä myös julkistettavien tietojen sisältöön. Julkistettavien tietojen tavoitteena pitäisi olla maksimoida sitä hyötyä, jonka asiakkaat saavat julkaistuista tiedoista. Jotta tämä tavoite saavutetaan, pitäisi julkisen vallan vaatia palveluntuottajia julkaisemaan vain sellaisia tietoja, joiden on havaittu olevan vahvasti yhteydessä terveys- ja hyvinvointituloksiin tai jotka ovat keskeisimpiä.⁹⁵⁶ Hibbardin ym. (2002: 311) kokeelliset tulokset viittaavat myös siihen, että asiakkaille pitäisi päätöksenteon tueksi tarjota vain muutamia ja heidän tarpeensa näkökulmasta keskeisimpiä laatuindikaattoreita eikä tarjota kaikille asiakkaille palvelutarpeesta riippumatta samoja palvelua koskevia laatutietoja. Esimerkiksi PSOP-järjestelmän palvelujen tuottajien vertailusivusto⁹⁵⁷ tarjoaa palveluseteliasiakkaille samat palvelua koskevat tiedot riippumatta siitä, onko kysymys omaishoidon tuen vapaan järjestämisestä alle 18-vuotiaalle tai yli 65-vuotiaalle.

Palvelusetelituottajilta vaaditut tiedot

Palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelituottajille määritellyllä tiedonantovelvollisuudella pyritään varmistamaan se, että asiakkailla on ostettavasta kulutushyödykkeestä riittävä tiedontaso. Vaikka palvelusetelilain käyttöalan laajenemista koskevassa palvelusetelityöryhmän muistiossa (2008: 28) todettiin, että asiakkaiden tulisi saada tietoa palveluntuottajista sekä palvelujen hinnasta ja laadusta kuten hoitotuloksista, valituksista ja hoitovirheistä, velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 4.3 § julkaisemaan asiakkaille tiedot vain palveluntuotta-

⁹⁵⁵ Grether ym. 1986.

⁹⁵⁶ Hibbard ym. 2002: 311; Frontier Economics 2010: 34; Bar-Gill 2012: 38.

⁹⁵⁷ www.parastapalvelua.fi.

jista (yhteystiedot), palveluntuottajien tuottamista palveluista ja palvelujen hinnoista.⁹⁵⁸ Näiden tietojen ajan tasalla pitäminen kuuluu KSL:n 2 luvun 8 §:n mukaan palveluja tarjoavalle elinkeinonharjoittajalle. Tarkasteltuja sääntökirjoja koskevat havainnot viittaavat siihen, että kunnat, jotka käyttävät sähköistä palveluseteliportaalia, edellyttävät, että palvelusetelituottajat huolehtivat itse siitä, että järjestelmässä heitä koskevat tiedot ovat ajan tasalla.⁹⁵⁹

Sähköisiä palveluseteliportaaleja⁹⁶⁰ koskevien tutkimushavaintojen mukaan asiakkaille tarjotaan tietoa esimerkiksi PSOP-järjestelmässä kielestä, jolla palvelua on mahdollista saada, palvelun piiriin pääsyn odotusajoista, kohderyhmästä, esteettömyydestä ja asumispalveluissa vapaana olevista huoneista. Näitä tietoja käytetään hakuuehtoina, joilla asiakkaat voivat supistaa tarjolla olevien palvelusetelituottajien määrää. Sen sijaan tutkimushavainnot muutaman kunnan verkkosivustolta löytyvistä palvelusetelituottajalistaista viittaisivat siihen, että palvelusetelituottajista annetaan lähinnä vain palvelusetelilain 4.3 §:ssa vaaditut tiedot.⁹⁶¹

Tarkasteltuja sääntökirjoja koskevat havainnot osoittivat, että kunnat velvoittavat palvelusetelituottajat raportoimaan palvelusetelillä tuotettua palvelua koskevista valituksista, kanteluista, hoitovahinkoilmoituksista sekä reklamaatioista samoin kuin niitä koskevista ratkaisuksista.⁹⁶² Vaikka edellä mainitut tiedot antaisivat asiakkaille ja palveluntuottajille tietoa palvelujen laadusta, niitä ei kuitenkaan julkaista. Tällöin ajatus siitä, että julkisesti saatavilla olevat tiedot palvelujen laadusta kannustavat palveluntuottajia kilpailemaan laadulla⁹⁶³, ei toteudu.

Esimerkiksi Judith Hibbard ym. (2003) tutkivat, miten sairaaloiden laatua koskevien tietojen julkaiseminen vaikutti sairaaloiden laadun parantamistoimenpiteisiin. Tutkimustulokset osoittivat, että sairaaloissa, joiden palvelujen laatua koskevat tiedot julkaistiin avoimesti, toteutettiin enemmän laatua parantavia toimenpiteitä kuin sairaaloissa, joiden palvelujen laatua koskevat tiedot julkaistiin vain sairaaloille itselleen. Laatua parantavia toimenpiteitä oli myös toteutettu eniten niillä alueilla,

⁹⁵⁸ Hallintolain 2 luvun 8 §:n mukaan viranomaisen on annettava toimivaltansa rajoissa asiakkaille tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiaa koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen HE 72/2002 vp mukaan neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä kuten neuvojen antamista siitä, miten asia pannaan vireille. Sen sijaan viranomaisten neuvontavelvollisuuksiin ei kuulu asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta.

⁹⁵⁹ Esim. Oulu 2014; Espoo 2016d; Vantaa 2016b; Helsinki 2017c; Turku 2017c.

⁹⁶⁰ Klemmari.info; Palse; Parastapalvelua.

⁹⁶¹ Esim. Helsinki; Tampere; Salo. Vrt. Sastamala.

⁹⁶² Esim. Espoo 2016a, 2016b, 2016c, 2016d; Oulu 2016; Vantaa 2016a; Helsinki 2017c; Salo 2017a, 2017b; Sastamala 2017; Tornio 2017; Turku 2017c, 2017g; Varkaus 2017; Esote 2018.

⁹⁶³ Werner & Asch 2005: 1241.

joissa laadun oli raportoitu olevan heikko.⁹⁶⁴ Myös Constance Fung ym. (2008) totesivat terveydenhoitoa koskevassa systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessaan, että toimenpiteitä koskevan informaation julkaiseminen edistää sairaaloissa laatua parantavaa toimintaa, mutta sen sijaan tulokset tietojen julkaisemisen vaikutuksesta tehokkuuteen, turvallisuuteen ja potilaskeskeisyyteen jäävät epäselväksi.

Informaation ylivoima

Tällä hetkellä Suomessa rakennetuissa sähköisissä palvelusetelituottajaportaaaleissa lähinnä ainoat vertailukelpoiset ja helposti saatavilla olevat tiedot ovat osoite (yhteystiedot), palvelu, osassa palvelun odotusaika ja hinta. Tätä selittää se, että sosiaalihuollon vaikuttavuutta koskeva tietopohja on niukkaa eikä se ole riittävää vaikuttavuuden ottamiseksi mukaan toiminnan laatukriteereihin.⁹⁶⁵ Pitkäsen ja Pekolan (2016: 18) mukaan palvelujen odotusaika voidaan kuitenkin tulkita palveluiden tuottamisprosessia kuvaavaksi laadun käänteiseksi mittariksi, jonka Werner ja Asch (2005: 1239) mieltävät liittyvän palvelujen tuloksiin (*outcome*).

Asiakkaille palvelusetelituottajien vertailemiseksi tarkoitettujen tietojen niukkuus saattaa edistää heuristiikkoihin turvautumista. Tällöin ajatus siitä, että tarjotulla tiedolla pyritään edistämään jotakin tavoitetta, ei välttämättä toteudu. Esimerkiksi odotusaikatietojen tavoitteena on välittää asiakkaille tietoa palvelujen saatavuudesta. Käytännössä asiakkaat voivat kuitenkin tulkita niiden kertovan myös palvelujen laadusta. Tätä voi selittää informaation ylivoimalla. Informaation ylivoiman seurauksena odotusaika ei välitä tietoa yksinomaan palvelun saatavuudesta, vaan myös siitä, että jonossa olijoilla on enemmän tietoa palvelujen laadusta kuin asiakkaalla itsellään. Tämän seurauksena saattaa herätä kysymys siitä, että miksi joidenkin palvelusetelituottajien palveluihin jonotetaan, kun samaan aikaan usean eri palvelusetelituottajan palvelujen piiriin on mahdollista päästä heti. Tästä näkökulmasta odotusaika on mahdollista mieltää hyvälaatuisen palvelun merkiksi. Jos asiakkaan palvelujen piiriin pääsyllä ei ole välitöntä kiirettä, saattaakin sen todennäköisyys kasvaa, että asiakas valitsee palveluntuottajan, jolle hän joutuu odottamaan. Tällöin ajatus siitä, että kun asiakkaille annetaan odotusaikaa koskevia tietoja, asiakas toimii rationaalisesti ja valitsee palveluntuottajan, jonka palvelujen piiriin hän pääsee nopeasti, ei käytännössä välttämättä toteudu. Sen sijaan odotusaikaa koskeva tieto voikin johtaa siihen, että joidenkin palveluntuottajien palvelujen piirin pääsyn odotusajat voivat pidentyä.

Informaation ylivoima voi myös vaikeuttaa uusien palveluntuottajien tuloa markkinoille. Koska he eivät ole vielä ehtineet hankkia itselleen suurta asiakasmäärää, heidän palveluihinsa ei joudu odottamaan tai odotusaika on hyvin lyhyt. Lyhyt

⁹⁶⁴ Hibbard ym. 2003: 84.

⁹⁶⁵ Brommels ym. 2016: 10.

odotusaika tai välittömästi palvelun piiriin pääsy voidaan kuitenkin asiakkaan näkökulmasta tulkita merkiksi (tiedoksi) siitä, että palveluntuottaja tuottaa huonolaatuisia palveluja. Siksi hänellä ei ole asiakkaita tai niitä on vähän.

Hinta ja odotusaika ovat tarkkoja tietoja ja niiden käyttö vertailtaessa palveluntuottajia on asiakkaille palvelujen sisältöjä koskevia tietoja helpompaa.⁹⁶⁶ Näiden tietojen käyttö voi lisätä kilpailua, mutta ei välttämättä laatukilpailua. Tämä perustuu siihen, että esimerkiksi englantilaisissa ja amerikkalaisissa terveydenhuoltoa koskevista tutkimuksista on havaittu, että kun palveluntuottajat kilpailevat havaittavissa olevilla tiedoilla (hinnoilla) heikommin havaittavissa olevan laatutiedon sijasta, palvelujen laatu heikkenee.⁹⁶⁷ Tällä hetkellä Suomessa saatavissa olevat tiedot palvelusetelituottajien palveluista näyttäisivät pikemminkin heikentävän kuin parantavan palvelujen laatua.⁹⁶⁸

⁹⁶⁶ Hibbard ym. 2002: 294.

⁹⁶⁷ Frontier Economics 2010: 35.

⁹⁶⁸ Ks. Pekola ym. 2016; Pekola 2018.

5 Palvelusetelijärjestelmä ja asiakkaan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta

Markkinataloudessa kuluttajan keskeisin oikeus on valinnanvapaus, jota voidaan pitää perusedellytyksenä muille kuluttajien oikeuksille. Ilman vaihtoehtoista tarjontaa ei oikeuksilla turvalliisiin tuotteisiin, tietoihin, vaikuttamiseen, kuulluksi tulemiseen ja hyvitykseen sekä oikeudella kuluttajakasvatukseen ole merkitystä.⁹⁶⁹

Sosiaalihuollossa voidaan kuluttajaoikeuksien sijasta puhua itsemääräämisoikeudesta, jonka toteutuminen on edellytys palvelusetelijärjestelmän toimivuudelle. Valinnanvapaus ja itsemääräämisoikeus linkittyvät toisiinsa siten, että valinnanvapaudella pyritään vahvistamaan ihmisten itsemääräämisoikeutta.⁹⁷⁰ Itsemääräämisoikeuden katsotaan toteutuvan, kun asiakkaalla on mahdollisuus olla aktiivinen ja omaan hoitoonsa osallistuva.⁹⁷¹ Mahdollisuus valita esitettyjen vaihtoehtojen välillä on yksinkertainen ja tehokas keino lisätä asiakkaiden osallisuutta itseään koskevaan päätöksentekoon.⁹⁷² Samalla se on myös keino, jolla julkinen valta siirtää asiakkaille vastuuta näiden hyvinvoinnista.⁹⁷³

Valinnanvapautta palvelusetelillä palvelumarkkinoilla toteuttavat asiakkaat mielletään kuluttajiksi ja palvelujen tarve palvelujen kuluttamiseksi.⁹⁷⁴ Asiakkaan rinnastaminen kuluttajaan merkitsee sitä, että käsitys asiakkaasta muuttuu. Asiakas nähdään ihmiseksi, joka punnitsee vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja ja tekee itsensä kannalta järkeviä valintoja. Tämä kuitenkin edellyttää, että asiakkaiden ulottuvilla on palveluja, joista valita.⁹⁷⁵ Heidän saatavillaan pitää olla myös luotettavaa ja ymmärrettävää tietoa palvelujen saatavuudesta ja laadusta, jotta he kykenevät tekemään

⁹⁶⁹ Peltonen 2011: 20.

⁹⁷⁰ Ks. Pirhonen & Pulkki 2016.

⁹⁷¹ StVM 18/2000 vp.

⁹⁷² Ks. Tritter 2009: 210.

⁹⁷³ Anttonen ym. 2012: 39–40; Pirhonen & Pulkki 2016: 259.

⁹⁷⁴ Fotaki 2011; Rostgaard 2011; Kalliomaa-Puha 2013.

⁹⁷⁵ Jonsson & Virtanen 2013a; Jonsson ym. 2016.

perusteltuja päätöksiä. Ihmisten kykyä hankkia ja soveltaa hankkimaansa tietoa rajoittavat rajallisten kykyjen (esimerkiksi sairaus tai vanhuus) ohella myös päätöksentekoon käytettävissä oleva aika, päätöksenteon monimutkaisuus sekä puutteellinen tieto vaihtoehtoista ja niiden seurauksista. Nämä kaikki tekijät edistävät sitä, että ihmiset pyrkivät yksinkertaistamaan päätöksentekoaan turvautumalla erilaisiin nyrkkisääntöihin.⁹⁷⁶ Tämän seurauksena asiakkaiden tai heitä valinnassa auttavien ja tukevien henkilöiden tekemät valinnat eivät välttämättä ole asiakkaiden itsensä ja lainsäätäjän kannalta parhaita valintoja.

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan edellytetään tekevän vähemmän valintoja kuin kunnan ja palvelusetelituottajan. Asiakkaan valinnat koskevat tarjotun palvelusetelin vastaanottamista, palvelusetelituottajan valintaa ja käytettävissä olevien tietojen käyttöä sekä palvelusetelituottajan vaihtoa.

5.1 Asiakkaan ensimmäinen valinta: Valitako palveluseteli vai ei

5.1.1 Asiakkaiden valintaa muokkaavat tekijät

Oletussääntönä opt in -sääntö

Asiakkaiden valintaan voidaan vaikuttaa oletussäännöllä. Ne ovat nyrkkisääntöjä, jotka perustuvat siihen, että jos sellainen on, älä muuta sitä.⁹⁷⁷ Esimerkiksi Johnsonin ja Goldsteinin (2003) tutkimuksen tulokset elintenluovuttamisesta osoittavat, että oletussäännöllä voidaan ohjata ihmisten käyttäytymistä toivottuun suuntaan. Tutkijat kysyivät verkkokyselyllä ihmisiltä kolmella tavalla, olisivatko he halukkaita olemaan elintenluovuttajia. Ensimmäisessä suostumusvaihtoehdossa oletussääntönä oli, että henkilö muutti toiseen osavaltioon, missä oletussääntönä oli, ettei henkilö halua olla elintenluovuttaja. Vastaajille annettiin valintavaihtoehdoksi joko ”vahvista” tai ”muuta statusta”. Toisessa suostumusvaihtoehdossa kysymys oli identtinen, mutta oletussääntönä oli, että henkilö haluaa olla elintenluovuttaja. Neutraalissa suostumusvaihtoehdossa ei ollut lainkaan mainintaa oletussäännöstä, vaan ihmisten piti vain valita. Tulokset osoittivat, että kun vastaajien piti tehdä valinta (*opt in -sääntö*), vain 42 prosenttia alkoi elintenluovuttajaksi. Sen sijaan jos vastaajat olivat automaattisesti (*opt out -sääntö*) elintenluovuttajia, 82 prosenttia suostui elintenluovuttajaksi. Neutraalissa suostumusvaihtoehdossa 79 prosenttia suostui elintenlahjoittajaksi.⁹⁷⁸

⁹⁷⁶ Jolls ym. 1998: 1477.

⁹⁷⁷ Gigerenzer & Gassmaier 2011: 472.

⁹⁷⁸ Myös esim. Kurtz & Saks 1996.

Palvelusetelilain 6.1 §:n mukaan asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon silloin, kun kunta käyttää palveluseteliä asiakkaan tarvitseman palvelun järjestämisessä. Asiakkaalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta ottaa vastaan tarjottua palveluseteliä, vaan hänellä on oikeus kieltäytyä siitä. Oletussääntönä on opt in -sääntö.

Valinnanmahdollisuuden kehystäminen voitoksi

Toinen keino, jolla ihmisten valintaan voidaan vaikuttaa, ovat kannustimet. Thalerin ym. (2010) mukaan kannustimet eroavat perinteisestä uusklassisesta talousteorian kannustinanalyysistä siinä, että kannustimet ovat näkyviä. Jotta ihmiset saadaan muuttamaan käyttäytymistään toivottuun suuntaan, on heidän huomionsa kohdistettava kannustimiin.

Yksi keino, jolla julkinen valta voi kannustaa ihmisiä ottamaan enemmän vastuuta itsestään, on valinnanvapaus. Valinnanvapaus on keino, jolla julkinen valta suosittelee asiakkaita käyttämään kunnallisten palvelujen sijasta yksityisesti tuotettuja palveluja, mutta ilman pakottamista. Samalla asiakas kuitenkin tietoisesti tai ymmärtämättään valitsee myös sen, että hän ottaa enemmän vastuuta itsestään ja palveluistaan. Tämä johtuu siitä, että vapaille markkinoilla valinnanvapaus sosiaalisena normina sisältää myös vastuun valintaan liittyvistä toimista. Kun valinnanvapaus tuodaan näennäismarkkinoille, siirtää tämä myös valinnanvapauteen sisältyvän vastuun kaikille palvelusetelijärjestelmää käyttäville asiakkaille riippumatta heidän toimintakyvystään.⁹⁷⁹

Yksi keino, jolla ihmisten valintoihin voidaan vaikuttaa, on tapa, miten informaatio esitetään. Kysymys on kehysvaikutuksesta. Samanlaisia valintoja voidaan muotoilla eri tavoin. Valinnat voidaan sanallisesti muotoilla siten, että ne korostavat valinnan myönteisiä tai kielteisiä seurauksia. Sanamuodon valinta vaikuttaa siihen, kuinka houkuttelevana valintaa pidetään.⁹⁸⁰ Kehysvaikutuksen taustalla on prospektiteoriaan perustuva menetyksen kaihtaminen.⁹⁸¹ Esimerkiksi Tversky ja Kahneman (1981) pyysivät kokeellisessa tutkimuksessaan koehenkilöitä kuvittelemaan, että USA on valmistautumassa tuntemattoman aasialaisen taudin tuloon, minkä oletetaan tappavan 600 ihmistä. Taudin torjumiseksi koehenkilöille esitettiin kaksi vaihtoehtoista ohjelmaa, joista heidän piti valita jompikumpi. Ohjelmat kuitenkin esitettiin koehenkilöille muotoilemalla valinnan seurauksia ja todennäköisyyksiä eri tavoin. Osalle koehenkilöistä valinnat kehystettiin voittona (ihmisiä pelastuu) siten, että ohjelma A pelastaa 200 ihmistä ja ohjelma B pelastaa 33 prosentin todennäköisyydellä 600 ihmistä. Enemmistö koehenkilöistä valitsi ohjelman A, koska he eivät halunneet

⁹⁷⁹ Ks. esim. Perttola 2018.

⁹⁸⁰ Tversky & Kahneman 1981.

⁹⁸¹ Kahneman & Tversky 1979.

ottaa riskiä, että 67 prosentin todennäköisyydellä kukaan ei pelastuisi. Osalle koehenkilöistä ohjelmien valinnat esitettiin tappiona (ihmisiä kuolee) siten, että ohjelma C:ssä kuolee 400 ihmistä ja ohjelma D:ssä 67 prosentin todennäköisyydellä 600 kuolee. Enemmistö valitsi ohjelman D:n, koska sen mukaan 33 prosentin todennäköisyydellä kukaan ei kuole.⁹⁸²

Jotta asiakkaat saadaan valitsemaan palveluseteli kunnallisen palvelun sijasta, palvelusetelin vastaanottamisen seuraukset on kirjattava siten, että ne kannustavat asiakkaita tarttumaan heille tarjottuun mahdollisuuteen. Palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp palvelusetelin vastaanottaminen on kehystetty voitoksi eli asiakkaalle hyötyjä tuottavaksi valinnaksi.

Hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp esitetään useita voittoa kuvaavia perusteluja sille, miksi asiakkaiden kannattaa valita palveluseteli kunnallisen palvelun sijaan. Hallituksen esityksen mukaan palveluseteliä käyttämällä ”[a]siakkaiden joutusajat olisivat omiaan lyhenemään”. Asiakkaille ”— voidaan tarjota palveluja nopeammin julkisen sektorin jonoista huolimatta”.⁹⁸³ Jos asiakkaat ottavat vastaan tarjotun palvelusetelin, he pääsevät nopeammin hoitoon, tosin sanoen voittavat. Käytännössä näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Asiakkaan odotusaika on sidoksissa hänen valitsemansa palvelusetelituottajan työtilanteeseen, mutta myös valinnanvaihtoehtojen määrään.

Hallituksen esityksessä 20/2009 vp asiakaslain 12.2 §:n kumoamista perustellaan muun muassa sillä, että ”[a]siakas voisi halutessaan ostaa esimerkiksi tarpeisiinsa mahdollisesti paremmin soveltuvia palveluita”.⁹⁸⁴ Jos asiakas ottaa vastaan tarjotun palvelusetelin, hän voi ostaa palveluja, jotka tuotetaan esimerkiksi hänen omalla äidinkielellään. Hän voi myös vaikuttaa siihen, milloin palvelu suoritetaan (päivä ja kellonaika) sekä ostaa palvelusetelissä määriteltä määrää enemmän palvelua (kertoja tai aikaa) ja muita lisäpalveluja, mutta omalla rahalla. Kunnallisissa palveluissa hän ei sen sijaan voi vaikuttaa siihen, koska palvelu suoritetaan eikä myöskään ostaa lisäpalveluja edes omalla rahallaan. Palvelusetelin vastaanottamalla asiakkaat voisivat siten vaikuttaa omien palvelujensa toteuttamiseen ja toteuttajiin, mikä on mielletävissä voitoksi.

Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, ettei palvelusetelin käyttö välttämättä paranna palveluseteliasiakkaan neuvotteluasemaa esimerkiksi palvelun suorittamisajan ja/tai palvelujen sisällön suhteen. Kuusinen-Jamesin (2016: 151, 156) säännöllistä kotihoitoa koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että kun asiakkaat, jotka olivat aikaisemmin maksaneet palvelunsa kokonaan itse, siirtyivät palveluseteliasiakkaiksi, heidän käyntiaikoja ja palvelujen sisältöä koskeva neuvotteluasemansa heikkeni. Tätä taas voi selittää se, että kuntien laatimissa sääntökirjoissa määritellään

⁹⁸² Tversky & Kahneman 1981: 453.

⁹⁸³ HE 20/2009 vp: 20.

⁹⁸⁴ HE 20/2009 vp: 32.

varsin tiukasti, miten palvelusetelituottajan tulee tuottaa palvelut asiakkaille.⁹⁸⁵ Lisäksi palvelusetelin arvo määrittää sen, kuinka kauan palvelun tuottamiseen voi kulua aikaa. Jos aikaa kuluu palvelusetelin arvoa enemmän, ylimääräisen ajan kustannukset maksaa palveluntuottaja, mikäli asiakas ei ole ostanut lisäaikaa omalla rahallaan. Sen sijaan kun palvelusetelituottaja tuottaa vastaavan palvelun itsemaksavalle asiakkaalle, asiakas ja palveluntuottaja sopivat keskenään palvelun toteuttamisavasta ja siihen käytetystä ajasta. Tällöin kunta ei voi määrätä esimerkiksi sitä, kuinka paljon suihkussa käymiseen saisi kulua aikaa.

Palvelusetelin käyttöä perustellaan myös sillä, että se ”– *parantaa asiakkaan valinnan mahdollisuuksia laadukkaampien palvelujen saajana* –”.⁹⁸⁶ Palvelusetelin vastaanottamalla asiakas voittaisi palvelun laadussa. Vähimmäisstandardit ylittävien palvelujen tuottaminen kuitenkin maksaa palveluntuottajalle. Tällöin on oletettavaa, että mitä pienempi palvelusetelin arvo on, sitä epätodennäköisempää on, että palvelusetelituottajat tuottavat vähimmäisstandardit ylittävää laatua.

Samoin palveluseteliä perustellaan sillä, että ”– *potilaalla on mahdollista kieltäytyä hoidosta, milloin tahansa*”.⁹⁸⁷ Asiakkaalla on mahdollisuus vaihtaa palveluntuottajaa mahdollisesti useampaankin kertaan, jos hän ei ole tyytyväinen. Kunnan muilla tavoin järjestämissä palveluissa hänellä ei tätä mahdollisuutta ole. Käytännössä asiakkaan mahdollisuutta vaihtaa palvelusetelituottajaa milloin tahansa voi rajoittaa se, että muiden vaihtoehtoisten palvelusetelituottajien palveluissa asiakkaan omavastuu saattaa jäädä liian suureksi tai asiakas joutuu odottamaan valitsemansa palvelusetelituottajien palvelujen piiriin pääsyä. Palvelusetelituottajan valintaa rajoittaa myös palveluntuottamisesta laaditussa sopimuksessa sovittu irtisanomisaika.

Lopuksi palvelusetelin paremmuutta todisteltiin sillä, että ”– *asiakkaalla on mahdollisuus saattaa hänen ja palvelujentuottajan välistä sopimusta koskeva erimielisyys kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi*” silloin, jos ”– *palvelun suorittamisessa on virhe*”.⁹⁸⁸ Palveluseteliä käyttäessään asiakas on oikeudellisesti paremmassa asemassa, jos palvelussa on virhe kuin kunnan muilla tavoin järjestetyissä palveluissa. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunta on kaupungin järjestämää päivittäistavaroiden keräily- ja kotiinkuljetusta koskevassa ratkaisussaan dnro 3701/39/09 todennut, ettei sen toimivalta ulotu asiakkaan ja palveluntuottajan väliseen erimielisyyteen silloin, kun kyseessä on kunnan ostopalveluna hankkima palvelu.⁹⁸⁹

Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan kuluttajasuojalain 5 luvun säännöksiä sovelletaan silloin, kun palvelusetelillä hankittu apuväline on virheellinen.

⁹⁸⁵ Esim. tehostettua/ympärivuorokautista palveluasumista koskevat sääntökirjat Espoo 2016d; Helsinki 2017b; Turku 2017c; Salo 2017a; Tampere 2018b.

⁹⁸⁶ HE 20/2009 vp: 19.

⁹⁸⁷ HE 20/2009 vp: 26. Ks. HE 185/2014 vp.

⁹⁸⁸ HE 20/2009 vp: 15, 17.

⁹⁸⁹ Myös esim. kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 2395/38/2006 11.5.2007.

Muiden palvelusetelillä järjestettävien palvelujen osalta asiakkaan oikeudet suhteessa palveluntuottajaan määräytyvät yleisten sopimusoikeuden periaatteiden mukaan. Jos palvelusetelillä järjestetyssä palvelussa tapahtuu virhe, asiakkaalla on mahdollisuus pidättäytyä maksusta, oikeus vaatia virheen oikaisua tai uutta suoritusta, oikeus hinnanalennukseen, oikeus vahingonkorvaukseen ja oikeus purkaa sopimus. Viivästystapauksissa asiakkaalla on puolestaan oikeus pidättäytyä maksamisesta, oikeus vaatia sopimuksen täyttämistä, oikeus vaatia vahingonkorvausta ja oikeus purkaa sopimus.⁹⁹⁰ Kuluttajariitalautakunnan ratkaisukäytännöissä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että kuluttajasuojalain 8 luvun kuluttajapalveluksia koskevista säännöksistä ilmenevät yleiset oikeusperiaatteet ja -ohjeet ovat sovellettavissa myös terveydenhuollon palveluihin.⁹⁹¹ Suomen lainsäädännössä ei kuitenkaan ole sopimusehtojen tulkintaa koskevia säännöksiä, vaan tulkintaperiaatteet ovat kehittyneet oikeustieteessä ja oikeuskäytännöissä. Tulkintaperiaatteista on vakiintuneimmin sovellettu ns. epäselvyyssääntöä, jonka mukaan sopimusehtoa on tulkittava ehdon laatijan vahingoksi.⁹⁹²

Käytännössä vaikka palvelussa olisi virhe, ei se välttämättä oikeuta asiakasta purkamaan sopimusta ilman irtisanomisaikaa tai saamaan vahingonkorvausta. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunta päätyi siivouspalvelusopimuksen purkuvaatimusta koskevassa ratkaisussaan dnro 4529/36/2013 siihen, ettei asiakkaalla ollut oikeutta purkaa siivousyrityksen kanssa laatimaansa sopimusta ilman yhden kuukauden irtisanomisaikaa siivoojan vaihtumisen takia. Riidassa oli kysymys siitä, että K (asiakas) oli tyytymätön siivoojan jatkuvaan vaihtumiseen ja katsoi tämän vaikuttaneen myös siivoustyön laatuun. Hän reklamoi asiasta siivouspalveluyritystä ja ilmoitti, että hän edellyttää siivoojan pysymistä samana. Yrittäjä lupasi, että siivooja tulee pysymään samana. Kun yrittäjä tarjosi puhelimitse taas kahta uutta siivoojaa, K purki sopimuksen ilman irtisanomisaikaa. Hän katsoi sopimusrikkomuksen olennaiseksi, koska yrittäjä ei lupauksistaan huolimatta pystynyt täyttämään toivomusta vakituisesta siivoojasta. Kuluttajariitalautakunnan mukaan sopimuksen purkaminen edellyttää olennaista sopimusrikkomusta ja kyseissä tapauksessa keskeisenä seikkana pidettiin suoritettavan työn laatua eikä sitä, kuka kyseisen työn suorittaa. Yritys oli tarjonnut irtisanoutuneen henkilön tilalle myös kahta muuta siivoojaa eikä asiakas ollut esittänyt selvitystä siitä, että kyseiset henkilöt olisivat ammattitaidoltaan aikaisempaa siivoojaa huonompia. Lautakunta piti myös todennäköisenä, ettei siivoojan vaihtuminen olisi edellyttänyt K:lta huomattavia toimenpiteitä esimerkiksi uuden siivoojan opastuksen suhteen.

⁹⁹⁰ HE 20/2009 vp: 27.

⁹⁹¹ Kuluttajariitalautakunnan ratkaisu dnro 247/38/2014 22.10.2015, dnro 1010/38/2015 11.09.2017.

⁹⁹² HE 218/1994 vp.

Edellä mainitun ratkaisun voi osin katsoa kertovan siitä, että valitessaan yrityksen palveluntuottajakseen palveluseteliasiakas ei välttämättä ymmärtänyt valintansa seurauksia. Jos hän olisi valinnut palveluntuottajakseen esimerkiksi yhden miehen yrityksen, hän olisi saanut palvelun aina samalta tuottajalta. Ratkaisun voi katsoa kertovan myös siitä, ettei asiakas ymmärtänyt, että hänen halunsa saada palvelu aina samalta työntekijältä olisi pitänyt kirjata palveluntuottajan kanssa laadittuun sopimukseen.

Jos asiakas ja palvelusetelituottaja eivät neuvottelemalla pääse sopuun palvelussa olevasta virheestä, aiheuttaa ratkaisun hakeminen esimerkiksi kuluttajariitalautakunnalta asiakkaalle transaktiokustannuksia. Lisäksi jos asiakas ei itse kykene hakemaan kuluttajaoikeuksiaan, aiheuttaa ratkaisun hakeminen kustannuksia myös asiakkaan läheisille, jotka hoitavat asiaa asiakkaan puolesta tai yhdessä asiakkaan kanssa. Kuluttajariitalautakunnan ratkaisuja koskevat havainnot ajanjaksolta 21.1.2009–20.4.2019 osoittivat, ettei kuluttajariitalautakunta ollut käsitellyt yhtään palveluseteliin liittyvää valitusasiaa.⁹⁹³ Tämä viittaisi siihen, että palvelusetelillä tuotettujen palvelujen tuottamiseen liittyviä erimielisyyksiä on hyvin vähän, niitä ei ole joko lainkaan tai asiakas ja palveluntuottajat ratkaisevat niitä koskevat erimielisyydet keskenään neuvottelemalla.

5.1.2. Palvelusetelin vastaanottamista ja palvelusetelistä kieltäytymistä se- littävät tekijät

Lainsäädäntö korostaa hintaa

Palvelusetelijärjestelmän tehokkuus perustuu valintoihin ja valinnat edellyttävät, että päätöksentekijät kykenevät tekemään tietoon perustuvia (informoituja) valintoja. Informoidut valinnat puolestaan edellyttävät, että asiakkailla on riittävästi tietoja eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista päätöksentekonsa pohjaksi.⁹⁹⁴ Tiedot toimivat siten keinoina, joilla voidaan ohjata asiakkaita tekemään valintoja, jotka edistävät palvelusetelilainsäädännölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Palvelusetelilainsäädännön voi kuitenkin katsoa ohjaavan asiakkaita valitsemaan palvelusetelin ensisijaisesti hinnan perusteella.

Tämä perustuu siihen, että palvelusetelilain 6.3 §:ssä on määritelty tiedot, jotka viranomaisen on annettava asiakkaalle informoidun valinnan tekemiseksi. Momentissa määritellyistä kuudesta tiedosta viisi – palvelusetelin arvo, palvelusetelin omavastuuosuuden määräytymisperusteet, omavastuuosuuden suuruus ja yksityisten palveluntuottajien hinnat sekä asiakaslain mukaan määräytyvä maksu – koskevat kaikki

⁹⁹³ Kuluttajariitalautakunnan ratkaisut.

⁹⁹⁴ Esim. HE 137/1999 vp.

hintaa. Omavastuuosuus voidaan mieltää referenssipisteeksi, johon asiakkaan toivotaan vertaavan vastaavasta palvelusta asiakaslain mukaan määräytyvää asiakasmaksua. Tarjotut tiedot saattavat osin selittää sitä, miksi vaihtoehtojen (kunnallinen ja yksityinen) vertailu muiden tekijöiden osalta näyttää olevan harvinaista palvelusetelin vastaanottamista koskevassa päätöksentekotilanteessa.⁹⁹⁵

Lain ohjausvaikutus voi kuitenkin johtaa substituutiovaikutukseen (*substitution effect*). Kysymys on siitä, että henkilö esimerkiksi juo kahvia ja teetä, mutta sitten kahvin hinta nousee mutta teen hinta pysyy ennallaan. Substituutiovaikutuksen seurauksena ihminen vähentää kahvin ostoa ja alkaa ostaa enemmän teetä. Sosiaali- ja terveystaloustieteilijöiden näkökulmasta tämä voi merkitä sitä, että kun asiakkaalla on mahdollisuus käyttää sekä yksityisen että julkisen sektorin tuottamana samaa palvelua, toisen sektorin tuottaman palvelun hinnan kallistuminen saattaa edistää toisen sektorin tuottaman palvelun kysyntää. Esimerkiksi asiakas, joka on käyttänyt aikaisemmin yksityistä hammashoitoa ja saanut yksityisen hammashoidon kustannuksiinsa Kela-korvausta, saattaa siirtyä kunnallisen hammashoidon piiriin, koska Kela-korvaukset ovat supistuneet. Kelan tilastollisen vuosikirjan 2016 mukaan yksityisten hammashoitopalvelujen kallistuminen on lisännyt kunnallisten hammashoitopalvelujen kysyntää.⁹⁹⁶ Yksityisten hammashoitopalvelujen saajien määrä on vähentynyt yhtäjaksoisesti vuosien 2014–2017 välisenä aikana.⁹⁹⁷ Vastaavasti 18 vuotta täyttäneiden hammaslääkärikäynnit terveyskeskuksissa 1 000 vastaavanikäistä kohti ovat samanaikaisesti kasvaneet. 18 vuotta täyttäneiden hammaslääkärikäynnit terveyskeskuksissa vähenivät kuitenkin vuonna 2018.⁹⁹⁸

Muutosta voi Kela-korvausten supistumisen ohella selittää myös se, että samaan aikaan yhä useampi kunta on ottanut käyttöön palvelusetelin suun terveydenhuollossa.⁹⁹⁹ Tällöin jos suun terveydenhuollossa käytössä olevan palvelusetelin arvo on suurempi kuin Kelan maksama korvaus, asiakkaiden näkökulmasta on rationaalista siirtyä kunnalliselle sektorille. Esimerkiksi Volkin ja Laukkasen (2007) tutkimuksen mukaan henkilö, joka aikaisemmin oli ostanut yksityisiä palveluja omalla rahalla, oli palvelujen hintojen noustua kohtuuttomasti hakeutunut palveluseteliasiakkaaksi.¹⁰⁰⁰ Lisäetuna saattaa olla myös se, että asiakkaat voivat edelleen käyttää yksityisiä palveluja ja mahdollisesti myös jatkaa aikaisempaa hoitosuhdettaan, mikäli yksityinen palveluntuottaja on hyväksytty palvelusetelituottajaksi.¹⁰⁰¹ Tällöin riskinä on, että

⁹⁹⁵ Ks. Kuusinen-James 2016: 144–145.

⁹⁹⁶ Kansaneläkelaitos 2017: 151.

⁹⁹⁷ Kansaneläkelaitos 2018.

⁹⁹⁸ Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.

⁹⁹⁹ Nemlander & Sjöholm 2018; Kaikkonen ym. 2016: 148.

¹⁰⁰⁰ Volk & Laukkanen 2007: 46. Ks. myös Kuusinen-James 2016: 145.

¹⁰⁰¹ Ks. Thodén 2012: 32–33.

palveluseteli subventoi kokonaan tai osittain sellaista yksityistä kulutusta, joka toteutuisi ilman palveluseteliä.¹⁰⁰² Väline, jonka käyttöönottoa perustellaan tehokkuuden lisäämisellä, saattaa tosiasiaassa lisätä tehottomuutta, mutta myös kustannuksia.¹⁰⁰³

Kustannusten lisääntyminen perustuu siihen, että ennen kuin asiakas voi saada palvelusetelin, kunnan viranomaisen on arvioitava hänen palvelutarpeensa. Tämä lisää palvelutarpeen arviointiin tulevien ihmisten määrää. Tämä taas lisää palvelusetelijärjestelmän hallinnointikustannuksia, riippumatta siitä, myönnetäänkö henkilöille palveluseteliä. Esimerkiksi Helmeen tutkimuksen mukaan Helsingin kaupungissa suun terveydenhuollossa käytössä oleva palveluseteli lisäsi vuoden 2013 asiakasmäärällä laskettuna suun terveydenhuollon hallinnollisen työn kustannuksia 24 prosentilla. Hallinnollisen työn kustannuksista palvelusetelin myöntämiseen, luomiseen ja käyttämiseen liittyvät kustannukset olivat yhteensä 94 prosenttia, joista palvelusetelin myöntämiseen ja neuvontaan käytetyt kustannukset muodostivat 17,3 prosenttia.¹⁰⁰⁴ Tällöin mitä suuremmat palvelusetelin myöntämiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset ovat, sitä vähemmän palveluseteleitä voidaan asiakkaille myöntää ja sitä vähemmän voidaan lisätä palvelujen tarjontaa.

Vaikka lainsäädäntö näyttäisi ohjaavan asiakkaita tekemään päätöksen palvelusetelin vastaanottamisesta ensisijaisesti sen mukaan, tuleeko palvelu palvelusetelillä hankittuna asiakkaalle edullisemmaksi kuin kunnan tuottamana, viittaavat tutkimustulokset siihen, että asiakkaiden päätöksenteossa painavat enemmän muut syyt.¹⁰⁰⁵ Esimerkiksi vanhusten säännöllistä kotihoitoa koskevan tutkimuksen mukaan kyselyyn vastanneista asiakkaista vain 13 prosenttia oli ottanut vastaan tarjotun palvelusetelin, koska näin järjestettynä palvelu tuli heille edullisemmaksi kuin kunnallinen palvelu.¹⁰⁰⁶

¹⁰⁰² Hietala ym. 2011: 41.

¹⁰⁰³ Currie & Gahvari 2008.

¹⁰⁰⁴ Helme 2014: 68–69.

¹⁰⁰⁵ Thodén 2012; Sjöblom 2015.

¹⁰⁰⁶ Kuusinen-James 2016: 143.

Asiakkaiden valintaa selittävät vinoumat

Keskittymis-, ajankohta- ja luottamusvinouma sekä liiallinen diskonttaus- ja optimismivinouma

Tarjotun palvelusetelin vastaanottamisen syy voi käytännössä olla aivan joku muu asia kuin omavastuuosuuden suuruus. Tutkimusten mukaan valtaosa väestöstä pitää valinnanvapautta tärkeänä ja kannattaa sen laajentamista yksityisiin terveyspalveluihin, vanhusten palveluihin sekä sosiaalipalveluihin.¹⁰⁰⁷ Tutkimusten mukaan tärkeä palvelusetelin valintakriteeri on valinnanvapaus itsessään.¹⁰⁰⁸ Asiakkaat haluavat valita palveluntuottajansa itse. Esimerkiksi Helsingissä vanhusten palveluasumisen palveluseteliasiakkaista 32 prosenttia ja päivätoiminnan palveluseteliasiakkaista 21 prosenttia oli ottanut vastaan tarjotun palvelusetelin, koska olivat halunneet valita itse palveluntuottajan.¹⁰⁰⁹ Tämä saattaa viitata asiakkaiden keskittymisvinoumaan. Jos he keskittyvät valinnassaan vain siihen, että he saavat valita, voi tämä johtaa tilanteeseen, että heidän tulevaisuuden arviointinsa hämärtyy. Tämän seurauksena asiakkaat saattavat tehdä itselleen epäedullisia valintoja, jotka aiheuttavat heille taloudellisia menetyksiä ja harmeja.¹⁰¹⁰ He saattavat väheksyä muun muassa maksukaton, palvelusetelituottajan valinnan vaatiman ajan ja vaivan tai palvelukokonaisuutensa pirstaloitumisen merkitystä.

Keskittymisvinouman taustalla voi vaikuttaa ajankohtavinouma (*hot-cold state empathy gap*). Ajankohtavinoumassa on kysymys siitä, että ihmiset aliarvioivat esimerkiksi kivun tai pelon vaikutuksen käyttäytymiseensä tai nykyisiin mieltymyksiinsä. Esimerkiksi George Loewensteinin (2005) mukaan useat miehet, jotka saavat tietää sairastavansa eturauhassyöpää, haluavat leikkaukseen, vaikka yleisesti on tiedossa, ettei leikkaus vähennä systemaattisesti kuolleisuusriskiä. Hänen mukaansa tämä johtuu siitä, että ihmisillä on taipumus ylireagoida uusiin ja tuntemattomiin riskeihin ja alireagoida tuttuihin riskeihin. Kun potilaalta kysytään heti koepalan tuloksen jälkeen, haluaako hän leikkaukseen, hänen hoitopäätöstään voi vääristää hänen kokemansa kuolemanpelko. Tässä tilanteessa hänen voidaan katsoa olevan tunnetilaltaan ns. kuumassa olotilassa (*hot state*). Sen sijaan jos potilas saa sulatella asiaa jonkin aikaa, voimakas pelon tunne todennäköisesti heikkenee. Tällöin hän on tunnetilaltaan ns. kylmässä olotilassa (*cold state*). Kun tunteet eivät enää vaikuta samassa määrin hänen päätökseensä, hän kykenee tekemään päätöksensä rationaalisemmin.

¹⁰⁰⁷ Aalto ym. 2016a, 2016b; Vehko ym. 2016.

¹⁰⁰⁸ Kaskiharju & Seppänen 2004: 41; Volk & Laukkanen 2007: 45; Thodén 2012: 32–33.

¹⁰⁰⁹ Sjöblom 2015: 32, 34.

¹⁰¹⁰ Peltonen 2011: 34, 120.

Palvelusetelijärjestelmässä ajankohtavinouma voi johtaa siihen, että jos asiakkaan pitää tehdä päätös palvelusetelin vastaanottamisesta palvelutarpeenarvointiprosessin yhteydessä, voi tieto siitä, että hänellä on mahdollisuus päästä nopeasti palvelujen piiriin tai ajatus siitä, että hän saa valita, edistää sitä, että asiakas ottaa vastaan tarjotun palvelusetelin. Sen sijaan jos asiakas voisi rauhassa miettiä palvelutarpeenarvointiprosessin jälkeen palvelusetelin vastaanottamista, voisi päätös mahdollisesti olla erilainen.

Käytännössä ajankohtavinouma voi johtaa siihen, että vaikka asiakas ottaa vastaan tarjotun palvelusetelin, hän ei käytä myönnettyä palveluseteliä tai käyttää niistä vain osan.¹⁰¹¹ Esimerkiksi Helsingin kaupungin henkilökohtaisen avun¹⁰¹² palvelusetelin saaneista asiakkaista viisi prosenttia ja kolosnokopian palvelusetelin saaneista asiakkaista kahdeksan prosenttia eivät olleet käyttäneet saamiaan tai saamaansa palveluseteliä.¹⁰¹³ Turussa puolestaan kotihoidon siivoussetelin ja omaishoidon tuen palveluseteliasiakkaista 32 prosenttia oli jättänyt kokonaan tai osin käyttämättä vastaanottamansa palvelusetelit vuonna 2011. Käyttämättä jättämisen syynä oli muun muassa se, että asiakas oli ollut intervallijaksolla tai sairaalassa, hoidettava ei ollut halunnut mennä kaupungin tarjoamalle intervallipaikalle, palveluntarjoaja ei ollut pystynyt vastaamaan palvelutarpeeseen käyttäjälle sopivana ajankohtana, palvelusetelin omavastuuosuus oli liian suuri tai asiakas muutti kesäksi lomapaikkaansa.¹⁰¹⁴ Käytännössä palveluseleiden käyttämättä jättäminen ei ole tehokasta, koska tällöin myönnettyjä palveluseleitä ja palvelusetelimäärärahoja jää käyttämättä. Lisäksi käyttämättömien palveluseleiden määrä vaikeuttaa budjetoitujen palvelusetelimäärärahojen riittävyyden arviointia.¹⁰¹⁵ Toiminta on tehotonta myös siinä mielessä, että palvelusetelin myöntämiseen liittyy hallinnollisia kustannuksia (palvelutarpeen arviointi, tietojen anto, neuvonta ja päätös)¹⁰¹⁶, mutta sitä, käytetäänkö myönnettyä palveluseteliä, ei kuitenkaan systemaattisesti seurata. Tämä johtuu siitä, että palvelusetelilainsäädäntö ei velvoita kuntaa varmistamaan, että palvelu käynnistyy ja asiakas hakeutuu valitsemansa palvelusetelituottajan palvelujen piiriin. Vastuu yksityisten palveluntuottajien palvelujen piiriin hakeutumisesta on palvelusetelin valinneella asiakkaalla itsellään.¹⁰¹⁷

¹⁰¹¹ Esim. Kuusinen-James 2016 s. 119, 157.

¹⁰¹² Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön avustamista päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä (Vammaispalvelulaki 8 c §).

¹⁰¹³ Sjöblom 2015: 24, 38.

¹⁰¹⁴ Ylitalo 2012.

¹⁰¹⁵ Sjöblom 2015: 40.

¹⁰¹⁶ Helme 2014.

¹⁰¹⁷ HE 20/2009 vp: 28.

Vanhusten säännöllistä kotihoitoa koskevat tulokset viittaavat siihen, että samankin kunnan sisällä on eroja sen suhteen, miten palvelutarpeen arvioitsijat seuraavat palvelun piiriin hakeutumista. Osa palvelutarpeen arvioitsijoista on aina yhteydessä asiakkaan valitsemaan palvelusetelituottajaan ja varmistaa, että palvelu käynnistyy. Osa taas katsoo, että yhteydenotto palvelusetelituottajaan kuuluu asiakkaalle.¹⁰¹⁸

Palvelusetelilaissa ei ole säännöstä asiakkaalle annetusta miettimisajasta, vaan palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp korostetaan, että kunta on velvollinen varmistamaan, että palveluseteli on asiakkaan kohdalla toimiva ja asiakkaan kykyä vastaava vaihtoehto. Tämä voi kertoa siitä, että asiakkaan palvelusetelin käyttökykyä on vaikea arvioida. Varmistamisen voi katsoa koskevan kuitenkin lähinnä palveluja, joiden piirissä asiakas on pitkäaikaisesti kuten säännöllinen kotihoito tai palveluasuminen. Käytännössä palvelusetelin toimivuutta asiakkaalle varmistetaan esimerkiksi säännöllisessä kotihoidossa siten, että palvelusetelin vastaanottaneelle asiakkaalle tehdään ensin määräaikainen päätös 1–3 kuukaudeksi, minkä jälkeen tilanne tarkistetaan ja tarvittaessa tehdään uusi päätös korkeintaan vuodeksi.¹⁰¹⁹ Käytäntö lisää kuitenkin palvelusetelijärjestelmään liittyviä hallinnollisia kustannuksia, koska yhtä asiakasta kohti tehdään vähintään kaksi päätöstä lyhyessä ajassa.

Kunnan varmistamisvelvollisuus saattaa kertoa myös palvelusetelin vastaanottaneiden asiakkaiden taipumuksesta luottamusvinoumaan. Asiakkaat saattavat arvioida kykynsä käyttää palveluseteliä paremmaksi kuin se todellisuudessa on.

Asiakkaiden valintaan saattaa vaikuttaa myös liioitteleva diskonttausvinouma. Tällöin asiakkaiden valintaan vastaanottaa tarjottu palveluseteli voi vaikuttaa se, että sen avulla asiakas saa tarvitsemansa palvelun nopeammin (hyöty), kun taas sen täytöntöönpanoon – palveluntuottajan valintaan (etsintä ja vertailu), sopimukseen (hakeutuminen, neuvottelu, laadinta) ja sopimuksen täytöntöönpanoon (laadun valvonta) – liittyvät kustannukset ovat tulevaisuudessa. Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi ilmetä siten, että asiakas valitsee palvelusetelin ratkaisemaan nykyistä avuntarvettaan, mutta ei ota huomioon avuntarpeensa mahdollista kasvua tai palveluntuottajan hinnan korotuksia, joiden seurauksena hänen omavastuuosuutensa kasvaa. Esimerkiksi Sjöblomin (2015: 29) palveluseteliasiakkaiden asiakastytytyväsyyttä selvittävässä tutkimuksessa haastatellut palveluasumisen palvelusetelijärjestelmän piirissä työskentelevät henkilöt toivat haastatteluissa esille asian, joka viittaisi liioittelevan diskonttausvinouman olemassaoloon. Asiakas on saattanut muuttaa palvelutaloon omilla rahoillaan ja hakee rahojen loputtua palveluseteliä, mutta ei täytä kaupungin ympärivuorokautisen hoidon tiukkoja kriteereitä. Asiakas ei siten

¹⁰¹⁸ Kuusinen-James 2016: 118–119.

¹⁰¹⁹ Esim. Kuusinen-James 2016: 119.

välttämättä valintaansa tehdessään pohdi sitä, mitä valinta pidemmällä aikavälillä merkitsee.

Liioittelevaa diskonttausvinoumaa saattaa selittää optimismivinouma. Tämän seurauksena asiakas voi arvioida pieneksi todennäköisyyden sille, etteivät hänen tuloinsa riitä kasvaneiden palvelumaksujen maksamiseen. Tällöin hän saattaa myös arvioida suureksi todennäköisyyden sille, että tällaisissa tilanteissa kunta korottaa palvelusetelin arvoa tai tukee häntä taloudellisesti muulla tavoin.

Muuttumattomuusvinouma ja hallintavaikutus

Asiakkaiden palvelusetelin vastaanottamista voi selittää myös muuttumattomuusvinouma ja hallintavaikutus (*endowment effect*). Ne kuvaavat samaa ilmiötä, mutta hallintavaikutus voidaan ymmärtää erityiseksi sovellukseksi yleisemmästä muuttumattomuusvinoumasta¹⁰²⁰. Muuttumattomuusvinouma eroaa hallintavaikutuksesta siinä, että ihmiset eivät ole valmiita myymään omaisuuttaan, vaikka voittaisivat. Sen sijaan hallintavaikutuksen johdosta ihmiset ovat valmiita myymään omaisuuttaan, mutta vain mikäli myynti tuottaa voittoa.

Kahnemanin ja Tverskyn (1984) mukaan halu pitää asiat muuttumattomina määrittelee vertailutason, johon vaihtoehtoisia valintoja verrataan. Vaihtoehtoisten valintojen edut arvioidaan voitoiksi ja huonot puolet menetyksiksi. Koska ihmisillä on taipumus menetyksen kaihtamiseen, he voivat kokea, että asioiden ennallaan pysyttäminen on heidän kannaltaan parempi vaihtoehto. Tämän perusteella on oletettavaa, että palvelusetelin valitsevat todennäköisesti useammin asiakkaat, jotka ovat aikaisemmin käyttäneet tai käyttävät parhaillaan jossain toisessa palvelussa palveluseteliä kuin asiakkaat, jotka ovat jo kunnan tuottamien tai ostopalvelujen piirissä.¹⁰²¹ Esimerkiksi Kuusinen-Jamesin ja Seppäsen (2013: 321) tutkimuksen mukaan kunnallisten kotihoidon palvelujen käyttäjistä vain harva valitsi tarjotun palvelusetelin. Sjöblomin (2015: 20, 25, 35) tutkimuksen mukaan taas 90 prosenttia kolonoskopian, 85 prosenttia suun terveydenhuollon ja 90 prosenttia vanhusten päivätoiminnan palveluseleitä käyttäneistä ilmoitti olevansa valmis käyttämään palveluseteliä myös uudelleen. Tämän voi katsoa kertovan siitä, että kun kynnys yksityisen palveluntuottajan palvelujen käyttämiseen on ylittynyt, lisääntyy todennäköisyys sille, että asiakas käyttää palveluseteliä myös vastaisuudessa.

Muuttumattomuusvinouman taustalla saattaa vaikuttaa myös se, miten ihmiset suhtautuvat valintoihin, joita he joutuvat tekemään epävarmuuden vallitessa. Kun asiakas valitsee palvelusetelin palvelunsa järjestämistavaksi, hän ei tiedä, osaako hän valita mieltymyksiään parhaiten vastaavan palvelusetelituottajan. Hän ei myöskään tiedä tarkalleen omavastuuosuutensa määrää eikä palvelusetelituottajien tuottamien

¹⁰²⁰ Korobkin & Ulen 2000: 1111. Ks. myös Samuelson & Zeckhauser 1988.

¹⁰²¹ Ks. esim. Steurle 2000: 32.

palvelujen laatua. Tällöin se, miten asiakas suhtautuu epävarmuuteen, vaikuttaa hänen valintaansa. Esimerkiksi Kahnemanin ja Tverskyn (1984) kokeellisessa tutkimuksessa vastaajille annettiin kaksi vaihtoehtoa ja heiltä kysyttiin, kumman vaihtoehdon he valitsisivat. Vaihtoehdossa A koehenkilöt voivat voittaa varmasti 240 dollaria, kun taas vaihtoehdossa B koehenkilöillä oli 25 prosentin todennäköisyys voittaa 1 000 dollaria ja 75 prosentin todennäköisyys olla voittamatta mitään. Koehenkilöistä 84 prosenttia valitsi vaihtoehdon A eli varman voiton.

Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi vaikuttaa siihen, että jos kunnallisten palvelujen piirissä jo olevalle asiakkaalle tarjotaan palveluseteliä, hän valitsee jatkavansa edelleen kunnan tuottamien palvelujen piirissä. Tällöin hän tietää varmasti kaikki valinnat ja valintansa seuraukset (asiakasmaksun ja palvelun laadun). Sen sijaan valitessaan palvelusetelin asiakas ei tiedä varmuudella vaihtoehtojensa ja omavastuusuutensa määrää eikä vaihtoehtojen seurauksia (palvelujen laatua).

Hallintavaikutuksella voidaan selittää samaa asiaa hieman toisin. Hallintavaikutuksen mukaan ihmiset yleensä arvostavat enemmän omistamiaan tavaroita kuin tavaroita, joita he eivät omista. Tavararvo nousee, kun omistamme sen.¹⁰²² Perinteinen uusklassinen taloustieteen päätöksentekomalli kuitenkin olettaa, että ihmisten mieltymykset ovat riippumattomia omistusoikeudesta.¹⁰²³ Empiiristen tutkimusten mukaan alkuperäisen omistusoikeuden on kuitenkin havaittu vaikuttavan siihen, miten ihmiset arvostavat tavaroita tai asioita.¹⁰²⁴

Esimerkiksi Daniel Kahnemanin ym. (1991) kokeellisessa tutkimuksessa 77 yliopisto-opiskelijaa jaettiin kolmeen ryhmään. Yhdelle ryhmälle (myyjät) annettiin kahvimukeja ja heiltä kysyttiin, millä hinnalla he olisivat valmiita myymään mukeja, kun hinta voi vaihdella 0.25 \$–9.25 \$:n välillä. Toiselta ryhmältä (ostajat) tiedusteltiin, millä hinnalla he olisivat valmiita ostamaan mukeja, jos muki voi maksaa 0.25 \$–9.25 \$. Kolmannelle ryhmälle (valitsijat) ei annettu mukia vaan pyydettiin valitsemaan kahdesta vaihtoehdosta: muki tai muki hintaa vastaava rahasumma. Keskiarvohinnat eri ryhmillä olivat seuraavat: myyjillä 7.12 \$, ostajilla 2.87 \$ ja valitsijoilla 3.12 \$.¹⁰²⁵ Ihmisillä on siten kaksi erilaista arvoa samalle omistusoikeudelle. Hinta, jonka he ovat valmiita maksamaan tavarasta (*willing to pay WTP*) ja hinta, jolla he ovat valmiita myymään omistusoikeutensa (*willing to accept WTA*).¹⁰²⁶ Hallintavaikutus johtaa tarjonnan ja kysynnän välisen kuilun (*offer-asking*

¹⁰²² Peltonen 2011: 37.

¹⁰²³ Korobkin 1994.

¹⁰²⁴ Esim. Tversky & Kahneman 1991.

¹⁰²⁵ Kahneman ym. 1991: 196.

¹⁰²⁶ Korobkin 1994: 663.

gap) syntymiseen.¹⁰²⁷ Tämän seurauksena ihmiset yleensä myydessään tavaraa pyytävät siitä korkeampaa hintaa, kun mitä he ovat valmiita siitä ostaessaan maksamaan.¹⁰²⁸

Hallintavaikutuksen perusteella asiakkaiden, jotka jo ovat kunnan tuottamien tai ostopalvelujen piirissä, kieltäytymistä palvelusetelistä voi selittää se, että näille asiakkaille kunnallisesti tuotetuilla palveluilla on hinta (koostuu esimerkiksi luottamuksesta, turvallisuudesta, jatkuvuudesta), jolle ei voida määritellä markkinahintaa. Näille asiakkaille kunnallisen sektorin asiakkuusstatus saattaa olla arvokkaampi kuin oikeus valita yksityiseltä sektorilta palveluntuottaja.¹⁰²⁹ Sjöblomin tutkimuksen mukaan valtaosa asiakkaista, joille palveluseteliä ei ollut tarjottu, ilmoittivat, että jos heille tarjottaisiin palveluseteliä, he kieltäytyisivät, koska halusivat pysyä kunnallisen palvelun asiakkaina.¹⁰³⁰

Kokonaan uusien kunnallisten palvelujen piiriin tulevien asiakkaiden osalta on sitä vastoin oletettavaa, että he todennäköisesti ovat halukkaampia valitsemaan palvelusetelin palvelujensa järjestämistavaksi. Heidän valintaansa voi selittää muuttumattomuusvinoumalla. Jos uudet asiakkaat ovat tottuneet käyttämään vain yksityissektorin tuottamia palveluja, he todennäköisesti myös haluavat jatkaa samalla tavalla. Tällöin palvelusetelin hyväksyminen palveluiden järjestämistavaksi antaa tähän mahdollisuuden. Lisäksi jos uudet asiakkaat valitsisivat kunnallisesti tuotetun palvelun palvelusetelin sijasta, merkitsisi se käytännössä sitä, että uudet asiakkaat luopuisivat oikeudestaan valita palveluntuottaja. Kuten edellä todettiin, ihmiset haluavat välttää menetyksiä. Kieltäytyminen palvelusetelistä olisi siten uusille asiakkaille menetys, mutta palvelusetelin hyväksyminen sen sijaan voidaan mieltää voitoksi. Jos asiakas on jo aikaisemmin käyttänyt yksityistä palveluntuottajaa, voi hän palvelusetelin valitsemalla jatkaa saman palveluntuottajan kanssa.¹⁰³¹ Vehkon ym. (2016) tutkimuksen mukaan osa terveysaseman vaihtajista oli vaihtanut terveysasemaa sen takia, että he pyrkivät jatkamaan hoitosuhdettaan tuttuun lääkäriin.

Rajoittunut oman edun tavoittelu

Palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp mahdollisiksi palvelusetelistä kieltäytymisen syiksi mainittiin asiakkaan omavastuusuuden suuruus verrattuna asiakasmaksuun ja asiakkaan haluttomuus toimia kuluttajana.¹⁰³² Kysymys ei aina välttämättä ole siitä, että asiakkaan omavastuusuus on liian suuri, vaan valinta voi olla hyvinkin rationaalinen. Palvelusetelistä kieltäydytään, koska

¹⁰²⁷ Ks. Korobkin 1994.

¹⁰²⁸ Korobkin 2003: 1228. Ks. myös Tor 2008: 265.

¹⁰²⁹ Ks. esim. Rostgaard 2011; Kuusinen-James 2016.

¹⁰³⁰ Sjöblom 2015: 21, 25, 35, 43.

¹⁰³¹ Kuusinen-James & Seppänen 2013: 320.

¹⁰³² Myös Kuusinen-James 2012: 48.

palvelujen järjestäminen kotitalousvähenneksellä tai kunnallisena toimintana voi tulla asiakkaalle edullisemmaksi.¹⁰³³

Asiakkaan haluttomuuden syyt eivät taas välttämättä liity siihen, etteivät asiakkaat haluaisi toimia kuluttajina, vaan kysymys voi olla enemmänkin siitä, että ihmiset eivät halua ottaa vastaan tarjottua palveluseteliä. Yhteiskunnan näkökulmasta haluttomuudessa voidaankin katsoa olevan kysymys palveluseteleiden alikäytöstä. Tutkimustulosten mukaan osa palvelutarpeen kriteerit täyttävistä asiakkaista ei halua ottaa vastaan palveluseteliä, koska mieltävät sen ”nöyryyttäväksi sosiaaliavuksi”. Osa myös kokee, etteivät he tarvitse taloudellista tukea palvelujen hankintaan.¹⁰³⁴ Julkisen vallan näkökulmasta palveluseteleiden alikäyttö johtaa siihen, ettei palvelusetelituottajien tuottamille palveluille ole kysyntää. Tämä ei kannusta uusia palveluntuottajia hakeutumaan palvelusetelituottajiksi ja riskinä on, että osa markkinoilla toimivista palvelusetelituottajista vetäytyy markkinoilta. Tämän seurauksena markkinat keskittyvät ja kilpailu vähenee, mikä taas vaikuttaa palvelusetelillä tuotettujen palvelujen hintaan sekä laatuun.

Haluttomuudessa toimia kuluttajina voi olla kysymys myös rajoitetusta oman edun tavoittelusta. Yksi keino uhrata oma etunsa on kieltäytyä tarjotusta palveluseteleistä. Esimerkiksi Kuusinen-Jamesin (2016: 168–169) tutkimuksessa havaittiin, että palveluseteliä käyttävät säännöllisen kotihoidon asiakkaat kantoivat huolta muiden asiakkaiden pärjäämisestä. Osa palveluseteliä käyttävistä haastateltavista oli lykännyt tarjotun palvelusetelin vastaanottamista, jotta pienituloisilla asiakkailla olisi mahdollisuus saada palveluseteli. Osa oli taas ottanut palvelusetelin vastentahtoisesti vastaan. Osa taas käytti palveluseteleitä edelleen, vaikka omavastuuosuus oli suuri, mutta he kokivat osallistuvansa näin palvelujen rahoittamiseen. Tutkimuksissa on myös havaittu, että osa palvelusetelin käytöstä kieltäytyneistä oli kieltäytynyt palveluseteleistä, koska he halusivat valinnoillaan suosia julkista sektoria.¹⁰³⁵

¹⁰³³ Volk & Laukkanen 2007; Kuusinen-James & Seppänen 2013.

¹⁰³⁴ Kuusinen-James 2016: 75, 168.

¹⁰³⁵ Kuusinen-James & Seppänen 2013: 321; Kaikkonen ym. 2016: 149.

5.2 Asiakkaan toinen valinta: palvelusetelituottajan valinta

5.2.1 Valintavaihtoehtojen määrä

Informaation ylikuormitus

Asiakkaiden toinen valinta koskee palveluntuottajan valintaa, johon voidaan vaikuttaa valinnanvaihtoehtojen ja niitä koskevien tietojen määrällä sekä valintojen esittämistavalla. Modernissa yhteiskunnassa otaksutaan yleisesti, että mitä enemmän valintoja, sen parempi.¹⁰³⁶ Päätöksentekoa koskevien tutkimusten mukaan suuri määrä tietoa ei aina paranna päätöksentekoa, vaan voi tosiasiassa heikentää sitä.¹⁰³⁷ Lisäksi kenttä- ja luokkahuonetutkimusten tulokset osoittavat, että liian suuri määrä vaihtoehtoja voi vähentää ihmisten halukkuutta ostaa tavaroita. Esimerkiksi ihmiset ostavat todennäköisemmin suklaata, jos heidän pitää valita kuudesta vaihtoehdosta kuin jos on valittava 24 tai 30 vaihtoehdosta.¹⁰³⁸

Mahdollisuudella valita on ihmisiin suuri positiivinen vaikutus, mutta tutkimusten mukaan kuitenkin vain tiettyyn pisteeseen asti. Suuri valintavaihtoehtojen määrä ei välttämättä johda siihen, että ihmiset olisivat tyytyväisiä tekemäänsä valintaan tai valinta motivoisi heitä tekemään jonkin asian paremmin kuten kirjoittamaan paremman esseen.¹⁰³⁹ Tämä johtuu siitä, että valintavaihtoehtojen määrä ja niitä koskevien tietojen määrän kasvu voi johtaa informaation ylikuormittumiseen.¹⁰⁴⁰ Informaation ylikuormittuminen taas voi johtaa päätöksentekohalvaukseen kuten siihen, etteivät ihmiset tee lainkaan päätöstä tai siihen, että ihmiset valitsevat vaihtoehdon, joka pitemmällä aikavälillä on heille huonompi.¹⁰⁴¹ Informaation ylikuormittuminen voi johtaa myös siihen, että asiakkaat keskittyvät vain pieneen osaan valintavaihtoehtoja koskevasta informaatiosta ja jättävät muut tiedot huomioon ottamatta.¹⁰⁴² Tämä johtuu siitä, että ihmisten kognitiiviset kyvyt käsitellä tietoa ja päätöksentekoon käytetty aika ovat rajalliset. Tämä taas edistää erilaisiin heuristiikkoihin ja harhoihin turvautumista.

¹⁰³⁶ Iyengar & Lepper 2000: 995.

¹⁰³⁷ Viktoori ym. 2012. Ks. myös Iyengar & Kamenica 2010.

¹⁰³⁸ Iyengar & Lepper 2000: 997.

¹⁰³⁹ Iyengar & Lepper 2000: 995.

¹⁰⁴⁰ Redelmeir & Sharif 1995; Iyengar & Lepper 2000.

¹⁰⁴¹ Shafir ym. 1993; Iyengar & Kamenica 2010: 538.

¹⁰⁴² Ks. Hauser & Wernerfelt 1990.

Viivyttelyvaikutus

Tutkimushavaintojen mukaan kunnat käyttävät palvelusetelituottajien valinnassa yleisemmin hyväksymismenettelyä kuin kilpailuttamismenettelyä.¹⁰⁴³ Kunnan valinta johtaa kuitenkin siihen, että valinnanvaihtoehtojen määrä saattaa vaihdella hyväksymiskriteereistä, palvelusta ja etenkin alueesta riippuen kahdesta palvelusetelituottajasta useihin kymmeniin palvelusetelituottajiin. Kun kunta ei rajaa yksityisten palveluntuottajien määrää, kunta saattaa omalla toiminnallaan edistää informaation ylikuormitusta ja siitä johtuvaa päätöshalvausongelmaa. Päätöshalvausongelma voi taas edistää sitä, että asiakkaat kieltäytyvät käyttämästä palveluseteliä.¹⁰⁴⁴

Valittavana olevien palvelusetelituottajien suuri määrä voi synnyttää ihmisille myös viivyttelyvaikutuksen. Päätöksenteon monimutkaisuuden takia ihmiset lykkäävät päätöksentekoa. Tällöin he siirtävät tehtävien suorittamista esimerkiksi seuraavaan päivään, kun tehtävän suorittamisen kustannukset tänään suhteessa siihen, että tehtävän suorittaa huomenna, eivät ole merkittäviä. Ihmiset eivät kuitenkaan näe sitä, että kun huominen tulee, he siirtävät toiminnan suorittamista taas uudelleen ja uudelleen.¹⁰⁴⁵ Palvelujärjestelmässä tämä saattaa ilmetä siten, että kun ihmiset lykkäävät yhteydenottoa palvelusetelituottajaan palvelun käynnistyminen viivästyy. Palvelusetelijärjestelmään liittyy siten riski siitä, että se on hyvinvointitavoitteiden näkökulmasta tehoton. Se ei toimi ennalta ehkäisevästi eikä korjaavasti. Lisäksi jos asiakas lykkää palvelusetelin käyttöä esimerkiksi 3–6 kuukaudella, saattaa se merkitä, ettei palvelusetelimäärärahoja enää ole. Oikeuskäytännössä on omaksuttu lähtökohta, että yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvan palvelun järjestämiseen tarkoitettujen määrärahojen loputtua kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää etuutta hakijalle, vaikka tämä täyttäisi laissa säädetyt saamisedellytykset.¹⁰⁴⁶ Käytännössä viivyttelyvaikutus voi johtaa siihen, että asiakas menettää oikeutensa saada palvelua.

Nimijärjestysvinouma ja äärimmäisyyksien kaihtaminen

Palvelusetelilain 4.3 §:n mukaan asiakkaiden saatavilla tulee olla palveluntuottajan valitsemiseksi tietoa kunnan hyväksymistä palvelusetelituottajista. Nämä tiedot on julkaistava sähköisesti tai muulla soveltuvalla tavalla. Lakia koskevan hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan kuntien palveluntuottajalistat voisivat sisältää esi-

¹⁰⁴³ Ks. kappale 4.3.1.

¹⁰⁴⁴ Vrt. Kuusinen-James 2012: 12.

¹⁰⁴⁵ Akerlof 1991: 1.

¹⁰⁴⁶ Tuori & Kotkas 2008: 248.

merkiksi linkin palveluntuottajien sivuille, joilta palvelujen hintatiedot olisivat saatavissa.¹⁰⁴⁷ Tutkimushavainnot osoittavat, että linkki palvelusetelituottajalistaan löytyykin yleensä palvelusetelillä järjestetyn palvelun verkkosivuilta ja/tai sähköisistä palveluntuottajien vertailusivustoilta.¹⁰⁴⁸

Palvelusetelituottajan valintaan voi vaikuttaa kuitenkin se, mikä on hänen sijaintinsa palvelusetelituottajalistalla. Kysymys on nimijärjestysvaikutuksesta (*name-order effect*)¹⁰⁴⁹ tai nimijärjestysvinoumasta (*name-order bias*)¹⁰⁵⁰. Siinä henkilön todennäköisyyteen tulla valituksi vaikuttaa hänen asemansa vaihtoehtojen joukossa. Esimerkiksi Jonathan Koppell ja Jennifer Steen (2004) tutkivat demokraattisen puolueen poliittisia vaaleja New Yorkin osavaltiossa. Heidän tulostensa mukaan kuvernöörin, oikeusministerin ja senaattorin kilpailuissa, joissa oli neljä ehdokasta, listalla ensimmäisenä oleva ehdokas sai enemmän kuin 25 prosenttia äänistä. Koppell ja Steen tutkivat myös 75 paikallistoimistojen henkilöstövaaleja ja havaitsivat, että niistä 67:ssä ensimmäisenä listalla oleminen antoi ehdokkaalle keskimäärin 3,6 prosenttia enemmän ääniä.

Sähköisiä palvelusetelijärjestelmiä¹⁰⁵¹ ja muutaman kunnan verkkosivustoilla olevia palvelusetelituottajalistoja koskevat havainnot osoittavat, että palvelusetelituottajalistat on rakennettu aakkosjärjestyksessä. Tämä johtaa siihen, että listalla ensimmäisenä olevat palvelusetelituottajat tulevat todennäköisemmin valituiksi kuin listan loppupäässä olevat. Esimerkiksi osa asiakkaista soittaa palveluntuottajalistaa järjestelmällisesti läpi aloittaen, ensimmäisestä.¹⁰⁵² Tutkimushavainnot osoittavat, että joillakin alueilla nimijärjestysvinouma on tiedostettu. Esimerkiksi www.klemmari.info.fi -palveluntuottajasivustolla palvelusetelituottajalistoja ei ole järjestetty aakkosjärjestykseen, vaan palvelusetelituottajien nimet ovat sattumanvaraisessa järjestyksessä.

Ihmisten valintaan voi vaikuttaa myös se, että ihmisillä on taipumus kaihtaa äärimmäisyyksiä tai kokea äärimmäisyydet vastenmieliseksi (*expression aversion*).¹⁰⁵³ Äärimmäisyyden kaihtamisessa on kysymys siitä, että vaihtoehtojen mahdollisuus tulla valituksi lisääntyy, jos se sijaitsee vaihtoehtojoukossa keskivälillä ja vähenee, jos se sijaitsee vaihtoehtojoukon ääripäissä.¹⁰⁵⁴ Esimerkiksi Kathryn Sharpe ym. (2008) tutkivat sitä, miten kuluttajien valintaan vaikuttaa valintavaihtoehtojen määrä. Tutkittavat saivat valita virvokejuoman erikokoisesta vaihtoehdosta (12-, 16-, 21-, 32- ja 44-unssia). Tämän jälkeen tutkittaville, jotka olivat valinneet 32-unssin

¹⁰⁴⁷ HE 20/2009 vp: 24.

¹⁰⁴⁸ Klemmari.info; Palse; Parastapalvelua.

¹⁰⁴⁹ Esim. Miller & Krosnick 1998.

¹⁰⁵⁰ Koppell & Steen 2004.

¹⁰⁵¹ Palse; Parastapalvelua.

¹⁰⁵² Kuusinen-James 2016: 147.

¹⁰⁵³ Chance & Dhar 2016: 92.

¹⁰⁵⁴ Simonson & Tversky 1992.

vaihtoehtoon, esitettiin vaihtoehto, joka ei enää sisältänyt 44-unssin vaihtoehtoa. Vaikka 32-unssin vaihtoehto oli edelleen mahdollista valita, tutkittavista kuitenkin 28 prosenttia valitsi 21-unssin juoman. Tutkijoiden mukaan ihmiset välttivät valitsemasta suurikokoisinta juomaa. Samoin kun tutkittaville, jotka olivat 12-unssin vaihtoehtoon sisältävässä valinnassa valinneet 16-unssin vaihtoehtoon, esitettiin vaihtoehtot, jossa ei enää ollut 12-unssin vaihtoehtoa, heistä 23 prosenttia valitsi nyt 21-unssin juoman. Tutkijoiden mukaan nämä tutkittavat välttivät valitsemasta pienikokoisinta juomaa. Tutkijoiden mukaan ihmiset, joiden mieltymykset ovat heikkoja, pyrkivät kompromissiin. He valitsevat keskimmäisen vaihtoehtoon, koska sitä on helpompi perustella.

Asiakkaiden valintoja on pyritty helpottamaan rakentamalla sähköisiä palvelusetelituottajien vertailusivustoja.¹⁰⁵⁵ Sivustoilla asiakkaat voivat supistaa vaihtoehtojen valintaa esimerkiksi kielivalinnalla ja palveluun pääsyn kestolla. Valintavaihtoehtot esitetään kuitenkin aakkojärjestyksessä. Vaikka vaihtoehtojen supistaminen auttaa asiakasta, se ei välttämättä edistä sitä, että asiakkaat tutustuvat tarkemmin eri vaihtoehtoihin saatavissa oleviin tietoihin. Sen sijaan valintavaihtoehtojen supistaminen saattaa johtaa riskiin siitä, että asiakas valitsee kahdesta vaihtoehtosta ensimmäisen, kolmesta vaihtoehtosta keskimmäisen tai useammasta vaihtoehtosta ei valitse viimeistä eikä ensimmäistä. Järjestyksen vaikutus valintaan saattaa johtaa siihen, että asiakas kiinnittää enemmän huomiota esimerkiksi ensimmäiseen vaihtoehtoon ja ankkuroituu tämän palvelusetelituottajan tuottaman palvelun hintaan. Tällöin hän vertailee ensimmäisen palveluntuottajan hintaa muiden kilpailijoiden hintaan eikä enää palvelusetelin arvoon. Tämä saattaa johtaa siihen, että asiakkaan palvelusetelillä hankkima palvelu tulee kalliimmaksi, kun mitä hän oli alun perin ajatellut hankkivansa. Jos tämän seurauksena omavastuuosuus osoittautuu myöhemmin liian suureksi, voi tämä edistää sitä, että palveluseteleitä jää käyttämättä.¹⁰⁵⁶

Käyttäytymistaloustieteelliset tutkimukset viittaavat myös siihen, että vaikka valintavaihtoehtoja supistettaisiin, ei se välttämättä merkitse sitä, että ihmiset tutustuisivat tarkemmin valintavaihtoehtoihin koskeviin tietoihin. Esimerkiksi koehenkilöitä pyydettiin valitsemaan huoneisto joko kahdesta tai useammasta vaihtoehtosta. Jokaisesta vaihtoehtosta koehenkilöille annettiin neljä, kahdeksan tai 12 ominaisuutta. Koehenkilöt, joiden piti valita kahdesta vaihtoehtosta neljällä ominaisuudella, kävivät läpi kaikki ominaisuudet ennen valintapäätöstä. Kun koehenkilöille annettiin edelleen vain kaksi vaihtoehtoa, mutta kahdeksalla tai 12 ominaisuudella, osa heistä ei käyttänyt kaikkia ominaisuuksia valintansa pohjana. Kun koehenkilöille annettiin

¹⁰⁵⁵ Palse; Parastapalvelua.

¹⁰⁵⁶ Esim. Ylitalo 2012.

useita vaihtoehtoja, he käyttivät entistä vähemmän eri vaihtoehtoja koskevaa informaatiota päätöksentekonsa perustana.¹⁰⁵⁷ Toisessa kokeessa taas havaittiin, että päätöksentekijät ottavat huomioon vain 3–6,6 ominaisuutta per vaihtoehto.¹⁰⁵⁸ Toisin sanoen mitä enemmän vaihtoehtoja ihmisillä on, sitä vähemmän he käyttävät eri vaihtoehtoja kuvaavia ominaisuuksia arvioidessaan vaihtoehtoja.¹⁰⁵⁹ Tällöin ajatus siitä, että kun asiakkailla on runsaasti valintavaihtoehtoja ja niitä koskevia tietoja, heillä on parempi mahdollisuus löytää mieltymystään vastaava palvelusetelituottaja, ei välttämättä toteudu.

5.2.2 Valintaperusteet

Yksinkertainen valintatapa: valitse paras -heuristiikka, vahvistusvinouma ja kognitiivinen ristiriitaisuus

Palvelusetelituottajien valintaa koskevia tutkimuksia on tehty Suomessa vielä vähän. Tutkimukset myös painottuvat lähinnä vanhuspalveluihin.¹⁰⁶⁰ Tutkimustulosten mukaan palvelusetelituottajien valintaa koskevat yleisimmät valintaperusteet ovat olleet paljolti samoja kuin terveydenhuollossa valinnanvapauttaan käyttäneillä asiakkailla.¹⁰⁶¹ Palvelusetelituottajien valintaa koskevat tutkimustulokset näyttäisivät myös viittaavan siihen, että asiakkaat käyttävät yksinkertaistettua valintastrategiaa. Tämä saattaa osin riippua siitä, miten asiaa on kysytty kysymyslomakkeessa. Onko asiakkailla ollut mahdollisuus valita useampi kuin yksi valintaperuste?

Jos valintavaihtoehtoja on runsaasti, asiakkaat saattavat valita palvelusetelituottajan vain yhden, heille merkityksellisen tekijän mukaan. Tällöin palvelusetelituottajia vertailtaessa muut tekijät jätetään huomioimatta. Gigerenzen ja Gaissmaier (2011) kutsuvat valintatapaa valitse paras -heuristiikaksi (*take-the-best heuristic*). Tämän taustalla voi vaikuttaa vahvistusvinouma. Jos asiakkaiden päätös hyväksyä palveluseteli palveluidensa järjestämistavaksi on perustunut esimerkiksi nopeaan hoitoon pääsyyn, he myös palvelusetelituottajaa valitessaan etsivät ja arvioivat informaatiota, joka tukee sitä, miksi he ottivat vastaan tarjotun palvelusetelin. Esimerkiksi Sjöblomin (2015: 24–25) tutkimuksen mukaan kolonoskopian palvelusetelin vastaanottaneista 87 prosenttia oli halunnut päästä nopeasti hoitoon, ja 42 prosenttia kyselyyn vastanneista oli valinnut palvelusetelituottajan sen mukaan, että he pääsivät nopeasti hoitoon.

¹⁰⁵⁷ Payne 1976: 374 taulukko 2.

¹⁰⁵⁸ Timmermans 1993.

¹⁰⁵⁹ Timmermans 1993: 95.

¹⁰⁶⁰ Volk & Laukkanen 2007; Kuusinen-James 2012; Kuusinen-James & Seppänen 2013; Lindberg 2015; Sjöblom 2015; Kaikkonen ym. 2016.

¹⁰⁶¹ Pikkujämsä ym. 2014; Vehko ym. 2016.

Palvelusetelituottajan valinnan perustuminen vain yhteen tekijään voi olla myös keino, jolla asiakkaat pyrkivät välttämään kognitiivista ristiriitaisuutta. Tällöin välttyäkseen omien käsitystensä kanssa ristiriitaisten tietojen aiheuttamalta psykologisesti epämiellyttävältä olotilalta asiakkaat käyttävät palvelusetelituottajansa valinnassa vain yhtä valintaperustetta. Kognitiivinen ristiriitaisuus eroaa vahvistusvinoumasta siinä, että vahvistusvinouman vallitessa ihmiset antavat päätöstä tehdesään enemmän painoarvoa tiedoille, jotka vahvistavat heidän käsitystään ja vähemmän painoarvoa tiedoille, jotka ovat ristiriidassa heidän käsitystensä kanssa. He eivät siten kiellä ristiriitaisten tietojen olemassaoloa. Kognitiivisen ristiriitaisuuden vallitessa ihmiset sen sijaan jättävät kokonaan huomioimatta käsityksensä kanssa ristiriidassa olevat tiedot.

Valitse paras -heuristiikka voi johtaa myös siihen, että asiakas valitsee palvelusetelituottajan kriteerillä, jolla ei ole mitään tekemistä palvelun tuottamisen kanssa. Tällainen kriteeri on esimerkiksi palveluntuottajan sijainti, joka on yksi palvelusetelituottajan¹⁰⁶² mutta myös terveysaseman¹⁰⁶³ valintakriteereistä. Lähimmän palvelusetelituottajan valitseminen voi olla asiakkaan näkökulmasta rationaalinen valinta, koska valinnallaan asiakas voi säästää. Esimerkiksi sairausvakuutuslain (1224/2004) 4 luvun 4 §:n nojalla Kela korvaa asiakkaalle aiheutuneet matkakustannukset vain lähimpään terveyskeskukseen. Palveluseteliasiakas taas voi säästää palvelusetelituottajalle maksamassaan omavastuuosuudessa, jos palvelusetelin arvo ei kata palvelusetelituottajan matkakustannuksia. Toisaalta palvelusetelituottajan valinta yksinomaan osoitteen mukaan saattaa merkitä sitä, että asiakkaan lähimmän palvelusetelituottajan valinta saattaa tulla asiakkaalle kalliimmaksi kuin kauempana sijaitsevan vaihtoehdon valinta.

Valintaperusteena hinta: ankkurointi, referenssipiste, hallintavaikutus ja menetyksen kaihtaminen

Palvelusetelilainsäädäntö saattaa edistää sitä, että alin hinta on yksi yleisimmistä palvelusetelituottajan valintakriteereistä.¹⁰⁶⁴ Tämä johtuu siitä, että ihmisillä on alttiutta ankkuroitua ensimmäisenä esitettyyn numeroon, joka vaikuttaa myöhemmin tehtyihin arvioihin.¹⁰⁶⁵ Palvelusetelijärjestelmässä tämä saattaa merkitä, että kun palveluohjaaja kertoo tai arvioi asiakkaalle jäävän omavastuuosuuden suuruuden vaihteluvälin, toimii alin omavastuuosuus eikä esimerkiksi asiakkaalle maksettavaksi arvioitu asiakasmaksu ankkurina, johon asiakkaat vertaavat eri palveluntuottajien palveluissa maksettavaksi jääviä omavastuuosuuksia ja arvioivat, ovatko ne suurempia

¹⁰⁶² Sjöblom 2015.

¹⁰⁶³ Pikkujämsä ym. 2014; Ketola & Tapalinen 2015; Vehko ym. 2016.

¹⁰⁶⁴ Volk & Laukkanen 2007; Kuusinen-James & Seppänen 2013; Sjöblom 2015.

¹⁰⁶⁵ The Behavioral Economics Guide 2014: 13.

vain pienempiä kuin referenssipiste. Arvion perusteella asiakkaat valitsevat palvelusetelituottajan, jonka palvelussa asiakkaan omavastuuosuus jää pienimmäksi, mikäli asiakkaan valintakriteerinä on alin hinta.

Palvelusetelituottajat voivat vaikuttaa asiakkaiden hintatietoisuuteen erilaisilla hinnoittelukäytännöillä¹⁰⁶⁶. Vaikka esimerkiksi kotihoidossa palvelusetelin arvo on sama kaikkina viikonpäivinä ja kaikkina kellonaikoina¹⁰⁶⁷, hinnoittelevat palvelusetelituottajat palvelut eri tavoin päivien ja kellonaikojen mukaan.¹⁰⁶⁸ Tällöin asiakkaat voivat pitää referenssipisteenään heille merkityksellisen päivän ja ajankohdan hintaa ja verrata palvelusetelituottajia tämän ajankohdan hinnalla. Tilanne on kuitenkin toinen, jos asiakas tarvitsee kotihoidon palveluja eri aikoina ja eri päivinä. Tällöin jos asiakas valitsee palvelusetelituottajan itselleen merkityksellisen ajankohdan mukaan ja vertaa palveluntuottajia vain tällä hintaulottuvuudella, saattaa tämä johtaa siihen, että toisina ajankohtina halvimman hinnan palvelusetelituottajan palvelun hinta kuuluukin kalliimpien hintojen joukkoon. Tällöin asiakas ei välttämättä valitse itselleen halvinta palveluntuottajaa.

Sähköisiä palvelusetelituottajien vertailusivustoja koskevat havainnot osoittavat, että palvelusetelituottajat ovat esimerkiksi tehostetun palveluasumisen osalta eriyttäneet palvelun kokonaishinnan eri palveluihin.¹⁰⁶⁹ Riskinä on, että asiakkaat voivat kiinnittää huomiota vain palvelusetelillä järjestettyjen hoito- ja hoivapalvelujen hintaan, mutta palveluasumisen kokonaiskustannuksiin vaikuttavat myös vuokra- ja ateriakustannukset, mikäli palveluseteliä ei saa hoito- ja hoivapalvelujen lisäksi ateriakustannuksiin. Vaikka palvelusetelin arvo kattaisi hoiva- ja hoitopalvelujen hinnan, saattavat ateria- ja/tai vuokramaksut ja muut lisäpalvelut olla toisia palvelusetelituottajia kalliimpia.¹⁰⁷⁰ Tällöin jos asiakas kiinnittää huomiota vain palvelusetelillä rahoitettavien palvelujen omavastuuosuuteen ja pitää tätä referenssipisteenään, voi tämä johtaa siihen, että asiakas valitsee palveluntuottajan, jonka tuottamissa palveluissa asiakkaan palveluasumisen kustannukset saattavat kokonaisuudessaan tulla kalliimmaksi kuin palvelusetelituottajan, jonka tuottamissa palvelusetelillä kustannettavissa hoito- ja hoivapalveluissa asiakkaan omavastuuosuus on kalliimpi.

Steffen Huckin ja Brian Wallacen (2015) mukaan asiakkaiden maksamaa korkeampaa hintaa voi selittää myös referenssipisteellä, menetyksen kaihtamisella ja halhintavaikutuksella. Tämä perustuu siihen, että kun ihmiset ovat päättäneet ostaa tietyn tuotteen, ei lisäkustannusten esittäminen saa heitä lopettamaan ostoprosessia vaan lisää heidän halukkuuttaan maksaa tuotteesta. Tämä taas johtuu siitä, että ihmiset kokevat mentaalisesti jo omistavansa tuotteen, jolloin he siirtävät tuotteen hintaa

¹⁰⁶⁶ Palvelusetelituottajien hinnoittelukäytännöistä enemmän kappaleessa 6.2.

¹⁰⁶⁷ Esim. Espoo 2016c; Helsinki 2017c.

¹⁰⁶⁸ Parastapalvelua.

¹⁰⁶⁹ Klemmari.info; Palse; Parastapalvelua.

¹⁰⁷⁰ Esim. Parastapalvelua.

koskevan referenssipisteensä vastaamaan lopullista hintaa. Jos he sen sijaan muuttaisivat alkuperäisen päätöksensä eli luopuisivat jo ”virtuaalisessa ostoskorissa” olevasta hyödykkeestä nähdessään lisäkustannukset, tämä olisi mahdollista tulkita menetykseksi. Koska ihmiset pyrkivät kaihtamaan menetyksiä, he ovat valmiita maksaa hyödykkeestä pyydetyn hinnan eivätkä siten jatka halvemman tuotteen etsimistä.¹⁰⁷¹

Esimerkiksi PSOP-järjestelmän kontekstissa tämä voi merkitä sitä, että kun asiakas on valinnut palveluntuottajien hintavertailulistalta esimerkiksi tietynä ajankohdana halvimman hinnan tarjoavan palveluntuottajan ja siirtyy vasta sen jälkeen katsomaan muiden ajankohtien hintoja, hän on usein jo päättänyt hankkia palvelun kyseiseltä palveluntuottajalta. Muita ajankohtia koskevat hintatiedot eivät välttämättä vaikuta hänen ostopäätökseensä eikä hän aloita palveluntuottajien vertailemista enää uudelleen. Hintavertailun aloittaminen uudelleen merkitsisi sitä, että asiakas luopuu ”virtuaalisessa ostoskorissa” olevasta palveluntuottajasta. Tämän merkitsisi menetystä, jota kaihtaakseen hän pitäytyy jo mentaalisesti tekemässä valinnassaan.

Valintaperusteena nopea hoitoon pääsy: nykyisyysvinouma, keskittymisvinouma ja liioitteleva diskonttausvinouma

Tutkimusten mukaan palvelusetelituottaja valitaan myös sen perusteella, että palvelun saa nopeasti.¹⁰⁷² Tämän taustalla saattaa vaikuttaa nykyisyysvinouma. Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi merkitä sitä, että asiakas valitsee kahdesta palvelusetelituottajasta sen, jonka tuottamien palvelujen piiriin hän pääsee nopeammin.

Nykyisyysvinouman taustalla voi vaikuttaa keskittymisvinouma. Keskittymisvinouman vallitessa asiakkaat antavat liikaa painoa vain yhdelle palvelusetelituottajaa koskevalle tiedolle eli odotusajalle. Tähän liittyy riski siitä, että kun asiakas valitsee palvelusetelituottajan, jonka palvelujen piiriin hän pääsee nopeasti, hän saattaa valita palveluntuottajan, jonka tuottamassa palvelussa hänen omavastuuosuutensa jää suureksi.

Keskittymisvinouman voi johtaa myös siihen, että asiakas valitsee palveluntuottajan, jonka piiriin hän pääsee nopeasti, mutta jättää kokonaan ottamatta huomioon, ettei palvelusetelituottaja tarjoa palveluja esimerkiksi viikonloppuisin tai iltaisin. Tämä taas johtaa siihen, että yhden palvelutuottajan sijasta asiakas tarvitsee kaksi palveluntuottajaa. Tämän seurauksena asiakkaan palvelusetelillä hankittujen palvelujen omavastuuosuus saattaa kasvaa suuremmaksi, jos toisen palvelusetelituottajan palvelun hinta on kalliimpi. Tämä saattaa aiheuttaa myös kunnalle hallinnollisia kustannuksia, jos asiakas ei itse kykene jakamaan hänelle myönnettyä aikaa tietyn palvelun tuottamiseksi kahden palvelusetelituottajan välille.¹⁰⁷³

¹⁰⁷¹ Huck & Wallace 2015: 32.

¹⁰⁷² Thodén 2012; Sjöblom 2015.

¹⁰⁷³ Ks. Kuusinen-James 2016.

Palvelusetelituottajan valintaperusteena nopeaa hoitoon pääsyä voi selittää myös liioitteleva diskonttausvinouma. Asiakas valitsee palvelusetelituottajan, jonka piiriin hän pääsee heti, mutta valinnan kustannukset tulevat maksettavaksi vasta myöhemmin. Tällöin asiakas, joka tarvitsee apua jatkuvasti ja pitkäaikaisesti saattaa valita omaan taloudelliseen tilanteeseensa liian kalliin palveluntuottajan. Tämä taas voi johtaa siihen, että asiakkaan on vaihdettava palveluntuottajaa tai osa myönnettyistä palveluseleleistä jää käyttämättä. Esimerkiksi omaishoidon tuessa yksi syy palveluseleiden käyttämättä jättämiseen joko kokonaan tai osittain on ollut asiakkaan liian suuri omavastuuosuus.¹⁰⁷⁴

Valintaperusteena suositus: sopulikäyttäytyminen, alhaisen todennäköisyyden riski ja optimismivinouma

Tutkimus, jossa selvitettiin sitä, mitkä tekijät ovat suomalaisille tärkeitä hoitopaikan valinnassa, osoitti muun muassa sen, että ihmiset kokevat oman aiemman kokemuksensa hoitopaikasta olevan tärkeämpi kuin terveydenhuollon ammattilaisten suositukset.¹⁰⁷⁵ Helsingin kaupungin palveluseteliasiakkaiden palveluntuottajan valintaa koskevat tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että asiakkaat valitsevat palveluntuottajia ammattilaisten suositusten perusteella. Suositukseen turvautuminen näyttäisi olevan sidoksissa palveluun ja tätä kautta asiakkaiden kykyyn valita. Esimerkiksi vanhusten palveluasumisen ja päivätoiminnan sekä henkilökohtaisen avun palveluseteliasiakkaat vastasivat suun terveydenhuollon, kolonoskopian ja lapsiperheiden tilapäisen kotipalvelun palveluseteliasiakkaita useammin palvelusetelituottajan valinnan perustuneen muuhun syyhyn, joista yksi oli työntekijän suositus.¹⁰⁷⁶ Tätä selittää palveluiden asiakasrakenne. Esimerkiksi lapsiperheiden kotipalveluissa asiakkaat ovat työikäisiä, jolloin heillä voi olettaa olevan kykyä etsiä ja vertailla palvelusetelituottajia koskevia tietoja.

Suosituksen turvautumista voi selittää sopulikäyttäytymisellä. Mark Granovetterin ja Roland Soongin (1986: 84) mukaan taipumus sopulikäyttäytymiseen lisääntyy, kun markkinat ovat monimutkaisesti eriytyneet ja kokemuksen hankkiminen kaikista vaihtoehdoista optimaalisen valinnan tekemiseksi vie aikaa ja on kallista. Tällöin suosituksen voi katsoa olevan keino, jolla asiakas voi säästää palvelusetelituottajaan liittyvissä informaatiokustannuksissa. Koska sosiaali- ja terveystaloudellisuissa on kysymys kokemushyödykkeistä, voi suositusta pitää myös keinona, jolla asiakas pyrkii hyödyntämään muiden hallussa olevaa tietoa palvelusetelituottajan tuottaman palvelun laadusta. Suositus on kuitenkin suosittelijan subjektiivinen kokemus palveluntuottajasta ja hänen tuottamiensa palvelujen laadusta. Jos suositteli-

¹⁰⁷⁴ Esim. Ylitalo 2012; Kuusinen-James 2016.

¹⁰⁷⁵ Kaikkonen ym. 2016: 143.

¹⁰⁷⁶ Sjöblom 2015.

jalla ei ole kielteisiä kokemuksia palvelusetelituottajasta, kysyjä voi arvioida todennäköisen riskin sille, ettei suositeltu palveluntuottaja vastaa hänen tarpeisiinsa, alhaiseksi. Suositukseen turvautumista voi selittää myös optimismivinouma. Optimismivinoumassa ei aina ole kysymys suhteellisesta todennäköisyydestä, vaan kysymys voi olla myös absoluuttisesta todennäköisyyden arvioinnista.¹⁰⁷⁷ Esimerkiksi Stephen J. Hochin (1985) tutkimuksessa toisen vuoden yliopisto-opiskelijat yliarvioivat todennäköisen alkupalkkansa ja saamiensa työtarjousten määrän.¹⁰⁷⁸ Palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelituottajan valitseminen suosituksen perusteella voi perustua sille, että asiakas optimismivinouman vallitessa arvioi suositellun palvelusetelituottajan vastaavan myös hänen mieltymyksiään.

Valintaperusteena maine: sädekehävaikutus

Suomalaiset pitävät hoitopaikan valinnassa mainetta tärkeämpänä tekijänä kuin esimerkiksi hoitopaikan läheistä sijaintia tai terveydenhuollon ammattilaisten suosituksia.¹⁰⁷⁹ Maine on ollut myös tärkeä peruste, kun asiakkaat ovat tosiasiaassa tehneet valintoja.¹⁰⁸⁰ Hyvä maine näyttäisi olevan myös tekijä, jonka perusteella esimerkiksi Helsingin kaupungin palveluseteliasiakkaat ovat valinneet itselleen yksityisen palveluntuottajan.¹⁰⁸¹

Suomen kielitoimiston sanakirjan mukaan maine ei ole yksilön vaan suuren yleisön käsitys jostakin henkilöstä tai asiasta.¹⁰⁸² Maineeseen voivat vaikuttaa monet erilaiset asiat kuten käsitys palveluntuottajan käyttämistä välineistä tai palvelun laadusta, ja palvelun laatuun taas voi vaikuttaa esimerkiksi asiakkaiden kuunteleminen tai palvelun piiriin pääseminen. Tällöin jos henkilöllä on hyvä maine jossakin asiassa, edistää sädekehävaikutus sitä, että käsitys henkilöstä on myönteinen myös muissa asioissa. Palveluntuottajalla voi tällöin katsoa olevan motiivi tuottaa palvelua siten, että palvelun piirissä olevat asiakkaat pysyvät tyytyväisinä. Tämä perustuu siihen, että jos asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin ja kertovat siitä eteenpäin, he vahvistavat muille ihmisille käsitystä palveluntuottajan hyvästä maineesta.¹⁰⁸³

Yhteiskunnan näkökulmasta maine palvelusetelituottajan valintaperusteena on kuitenkin ongelmallinen, koska valinnanmahdollisuutta edistävässä järjestelmissä laadun parantumisen katsotaan edellyttävän, että palvelusetelituottajat kilpailevat

¹⁰⁷⁷ Jolls & Sunstein 2005: 6.

¹⁰⁷⁸ Ks. myös esim. Armor & Taylor 2002.

¹⁰⁷⁹ Kaikkonen ym. 2016: 143.

¹⁰⁸⁰ Vehko ym. 2016.

¹⁰⁸¹ Sjöblom 2015.

¹⁰⁸² Kielitoimiston sanakirja.

¹⁰⁸³ Dixon ym. 2010: xvii.

asiakkaista. Palvelusetelituottajan hyvä maine ei välttämättä motivoi palvelusetelituottajia kilpailemaan uusista asiakkaista, vaan enemmänkin motivoi säilyttämään asiakkaansa.¹⁰⁸⁴ Tyytyväiset asiakkaat pysyvät asiakkaina tai palaavat uudestaan asiakkaiksi, jos tarvitsevat palveluja. Lisäksi tyytyväiset asiakkaat yleensä myös suosittelevat käyttämiään palveluntuottajia ystävilleen ja tutuilleen, jolloin palveluntuottajan ei tarvitse välttämättä edes mainostaa palvelujaan. Palvelusetelituottajalle laadukkaiden palvelujen tuottaminen palveluiden piirissä jo oleville asiakkaille on hyvän maineen ylläpitämiseksi tärkeää. Jos palvelusetelituottaja menettää hyvän maineensa, aiheutuu tästä mainekustannuksina asiakkaiden menettäminen ja sitä kautta tulojen väheneminen.

Valintaperusteena tuttuus: muuttumattomuusvinouma ja tunnistamisheuristiikka

Tutkimusten mukaan valinnanvapautta käyttäneet asiakkaat ovat palveluntuottajaa valitessaan turvautuneet myös tuttuuteen.¹⁰⁸⁵ Tuttuus voi tarkoittaa asiakkaan aikaisempaa kokemusta palveluntuottajasta. Jos kysymys on tilanteesta, jossa asiakkaalla on kokemusta palveluntuottajan toiminnasta, voi tuttuuden valintakriteerin taustalla vaikuttaa muuttumattomuusvinouma. Tällöin asiakas valitsee palvelusetelituottajan, jonka palveluja hän on itse maksavana asiakkaana ostanut tai jonka palvelujen piirissä hän jo on.¹⁰⁸⁶ Yhteiskunnan näkökulmasta asiakkaiden valinta on ongelmallinen, koska se vaikuttaa kokonaan uusien palvelusetelituottajien mahdollisuuksiin saada asiakkaita ja voi vaikuttaa heidän päätökseensä tulla palvelusetelimarkkinoille. Sen sijaan palvelusetelituottajille, jotka ovat tuottaneet palveluja itsemaksaville asiakkaille tai olleet kunnan ostopalvelutuottajia ja toimivat sittemmin palvelusetelituottajina, ovat asiakkaiden valitessa palvelusetelituottajaa tuttuuden perusteella etulyöntiasemassa asiakkaista kilpailtaessa.

Tuttuus voi tarkoittaa myös tuttua palvelusetelituottajan nimeä, jolloin siihen turvautumista valintakriteerinä voi selittää tunnistamisheuristiikka (*recognition heuristic*). Heuristiikassa on kysymys siitä, että vähemmälläkin tiedolla voidaan päätyä oikeaan arvioon. Heuristiikka perustuu siihen, että jos ihminen tunnistaa kahdesta kohteesta vain toisen, silloin tunnistetulla kohteella on tarkastellulla valintakriteerillä suurempi merkitys. Esimerkiksi Goldstein ja Gigerenzer (2002) kysyivät tutkimuksessaan amerikkalaisilta ja saksalaisilta kummassa kaupungissa, San Diegossa vai San Antoniossa, oli suurempi asukasluku. Amerikkalaisista kaksi kolmasosaa vastasi oikein, saksalaisista kaikki vastasivat oikein. Tutkijoiden mukaan tämä perustui siihen, että saksalaisista kaikki olivat joskus kuulleet nimen San Diego, mutta noin puolet ei ollut koskaan kuullut nimeä San Antonio. Tutkijoiden mukaan saksalaiset

¹⁰⁸⁴ Dixon ym. 2010: xvii.

¹⁰⁸⁵ Volk & Laukkanen 2007; Kuusinen-James & Seppänen 2013; Pikkujämsä ym. 2014; Sjöblom 2015; Vehko ym. 2016.

¹⁰⁸⁶ Ks. Vehko ym. 2016.

perustivat arvionsa sille tosiasialle, etteivät he tunteneet toista kaupunkia.¹⁰⁸⁷ Palvelusetelijärjestelmässä tämä saattaa merkitä sitä, että kun asiakkaat käyvät läpi palvelusetelituottajalistaa, he valitsevat ensimmäisen palveluntuottajan, jonka nimi tuntuu tutulta. Tämä johtaa periaatteessa siihen, ettei asiakas hyödynnä palvelusetelituottajista tarjolla olevia tietoja eikä vertaile palvelusetelituottajia. Tämä on riski asiakkaalle, koska hän saattaa valita tuloihinsa nähden liian kalliin palvelusetelituottajan tai palveluntuottajan, jonka palvelut eivät vastaa hänen tarpeisiinsa.

5.3 Asiakkaan kolmas valinta: palvelusetelituottajan vaihto

Palvelumarkkinoilla toimiville palveluntuottajille on tärkeää, että kuluttajat voivat halutessaan vaihtaa palveluntuottajaa. Tämä mahdollistaa sen, että palveluntuottajat voivat saada uusia asiakkaita ja tätä kautta kasvattaa omia voittojaan. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaiden mahdollisuudella vaihtaa palvelusetelituottajaa on merkitystä myös palvelujen laadun kannalta. Riski siitä, että palvelusetelituottaja menettää asiakkaita heikkolaatuisten palvelujen takia, on palvelusetelituottajalle taloudellinen kannuste tuottaa hyvälaatuisia palveluja.¹⁰⁸⁸

Yhteiskunnalle asiakkaan mahdollisuus vaihtaa palveluntuottajaa toimii myös keinona ehkäistä sitruunaongelmaa. Jotta kannustin on tehokas, se edellyttää, että asiakkaalla on mahdollisuus vaihtaa palvelusetelituottajaa milloin tahansa. Tällöin palvelusetelituottajan on jatkuvasti huolehdittava palvelujensa laadusta. Kannustimen tehokkuus ei kuitenkaan välttämättä edellytä sitä, että saamaansa palveluun tyytymättömät asiakkaat vaihtavat palveluntuottajaa, vaan sen voi katsoa toimivan yhtä tehokkaasti, jos asiakkaat ilmaisevat tyytymättömyytensä palveluntuottajalle, ja antavat näin palveluntuottajalle mahdollisuuden korjata tyytymättömyyttä aiheuttavan asia. Käytännössä kannustimen tehokkuus on siten sidoksissa asiakkaiden tekemiin valintoihin, jolloin myös heidän voidaan katsoa olevan vastuussa saamiensa palvelujen laadusta.¹⁰⁸⁹

Palveluntuottajan vaihdossa voi olla kysymys siirtymisestä joko palvelusetelituottajan palveluista kunnallisten palvelujen piiriin tai palvelusetelituottajalta toiselle. Asiakkaan siirtyminen palveluseteliasiakkuudesta kunnan asiakkuuteen ei kuitenkaan aina perustu asiakkaan omaan valintaan, vaan sitä koskevan päätöksen tekee kunta. Esimerkiksi kunta palauttaa sellaiset palveluseteliasiakkaat omien palvelujensa piiriin, jotka eivät kykene maksamaan omavastuuosuuksiaan.¹⁰⁹⁰ Palvelusetelituottajan vaihto ei aina myöskään johdu asiakkaan valinnasta, vaan asiakas voi joutua vaihtamaan palvelusetelituottajaa itsestään riippumattomasta syystä kuten siitä,

¹⁰⁸⁷ Goldstein & Gigerenzer 2002: 76.

¹⁰⁸⁸ Esim. Dixon ym. 2010.

¹⁰⁸⁹ Rostgaard 2011: 62.

¹⁰⁹⁰ Kuusinen-James 2016: 177.

että palvelusetelituottaja jää eläkkeelle tai palvelusetelituottaja lopettaa yritystoiminnan.¹⁰⁹¹

Vaikka palveluseteliasiakkailla on mahdollisuus vaihtaa ja ”äänestää jaloillaan”, viittaavat kansalliset tutkimukset siihen, että palvelusetelituottajan vaihtaminen on harvinaista.¹⁰⁹² Palvelusetelituottajaa vaihdettiin muun muassa siksi, että palvelun hinta oli kallis, asiakas oli tyytymätön palvelusetelituottajan toimintaan, palvelusetelituottajan työntekijät vaihtuivat jatkuvasti tai palveluntuottajalla ei ollut aikaa tuottaa palvelua silloin, kun asiakas olisi halunnut.¹⁰⁹³ Palvelusetelituottajien vähäistä vaihtamista voi selittää se, että tutkimusten mukaan valinnanvapautta käyttäneet asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin.¹⁰⁹⁴ Esimerkiksi Helsingin kaupungin palveluseteliasiakkaista keskimäärin lähes 90 prosenttia oli erittäin tai melko tyytyväisiä palveluihinsa.¹⁰⁹⁵

Asiakkaiden palvelusetelituottajan vaihtoa voi selittää se, että asiakkaat eivät välttämättä näe palvelusetelituottajan vaihtoa ensisijaisena vaihtoehtona tyytymättömyyden osoittamiselle, vaan pyrkivät neuvottelemalla selvittämään tilanteen palveluntuottajan kanssa.¹⁰⁹⁶ Tähän liittyy kuitenkin riski siitä, ettei tilanne asiakkaan tyytymättömyyden ilmaisemisesta huolimatta parane, mutta asiakas päättää silti jatkaa saman palveluntuottajan asiakkaana.

Jos asiakas tyytymättömyydestään huolimatta ei vaihda ja muut palveluseteliasiakkaat käyttäytyvät sopulimaisesti, saattaa tyytymätön asiakas aiheuttaa päätöksellään negatiivisia ulkoisvaikutuksia muille palvelusetelituottajan valintaa tekeville asiakkaille. Tämän seurauksena tyytymätön asiakas saattaa heikentää oman hyvinvointinsa ohella myös muiden palveluseteliasiakkaiden hyvinvointia. Yhteiskunnan näkökulmasta tyytymättömän asiakkaan valinta mahdollistaa sitruunaongelman säilymisen. Huonolaatuisia palveluja tarjoavat palvelusetelituottajat pystyvät säilyttämään markkinoilla ja julkisilla verovaroilla tuetaan huonolaatuisten palvelujen tarjontaa.

Muuttumattomuusvinouma, varmuusvaikutus, laiminlyöntivinouma, katumuksen kaihtaminen ja kohteliaisuusvinouma

Sitä, että asiakkaat eivät vaihda palvelusetelituottajaa, voi selittää muuttumattomuusvinoumalla. Asiakkaat pitäytyvät aikaisemmin tekemässään päätöksessä.¹⁰⁹⁷

¹⁰⁹¹ Kuusinen-James & Seppänen 2013: 324; Lindberg 2015: 48.

¹⁰⁹² Kuusinen-James 2012; Lindberg 2015.

¹⁰⁹³ Kuusinen-James 2012: 90; Lindberg 2015: 48, 51, 53.

¹⁰⁹⁴ Esim. Lindberg 2015; Sjöblom 2015; Vehko ym. 2016. Myös Ruotsi esim. SKL 2017c: 29.

¹⁰⁹⁵ Melakari 2017: 51.

¹⁰⁹⁶ Ks. Hirschman 1970: 17.

¹⁰⁹⁷ Samuelson & Zeckhauser 1988; Korobkin & Ulen 2000.

Muuttumattomuusvinouman taustalla voi vaikuttaa varmuusvaikutus (*certainty effect*). Varmuusvaikutuksen johdosta ihmisillä on taipumus priorisoida varmoja tapahtumia. Esimerkiksi kun ihmisillä on mahdollisuus voittaa palkinto 50 prosentin todennäköisyyden sijasta 60 prosentin todennäköisyydellä, on sillä vähemmän vaikutusta heidän käyttäytymiseensä kuin jos voittomahdollisuus lisääntyy 95 prosentista 100 prosenttiin.¹⁰⁹⁸ Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi merkitä sitä, että tyytymättömät asiakkaat priorisoivat nykyistä palveluntuottajaa, koska he tietävät 100-prosenttisesti saamansa palvelun laadun, kun taas uuden palveluntuottajan palvelujen laadusta heillä ei ole varmuutta.

Varmuusvaikutuksen taustalla taas saattaa vaikuttaa laiminlyöntivinouma. Vaikka asiakkaat tietäisivät, että palvelusetelituottajaa vaihtamalla heillä olisi mahdollisuus saada tarpeitaan ja mieltymyksiään paremmin vastaava palvelusetelituottaja, he preferoivat kuitenkin vallitsevaa tilannetta. Tämä johtuu siitä, että uuden palveluntuottajan valintaan liittyy aina riski siitä, että vaihtamalla tilanne pysyisi ennallaan. Tällöin tulos olisi sama, kuin jos asiakas ei olisi vaihtanut. Epätietoisuus vaihtamisen tuloksesta voi siis edistää laiminlyöntivinoumaa.

Laiminlyöntivinouman taustalla saattaa puolestaan vaikuttaa katumuksen kaihtaminen. Uuden palveluntuottajan valintaan saattaa liittyä myös riski siitä, että uusi palveluntuottaja tuottaa huonolaatuisempia palveluja kuin nykyinen palveluntuottaja.¹⁰⁹⁹ Vaihtamalla tilanne muuttuisi huonommaksi, minkä seurauksena asiakas saattaisi katua tekemäänsä päätöstä. Tällöin kun asiakas ei tyytymättömydestään huolimatta vaihda, hän välttyy toiselta väärältä valinnalta ja pystyy näin kaihtamaan katumusta. Uuden valinnan tekemättä jättäminen on siten mielletävissä keinoksi, jolla asiakas pyrkii minimoimaan valintaansa liittyvää jälkikäteistä mielipahaa.¹¹⁰⁰

Käytännössä palvelusetelistä kieltäytyminen kesken palvelujen tuottamisen saattaa olla varsin vaikeaa. Palvelusetelin käytöstä kieltäytyminen ei anna asiakkaalle vahvempaa oikeutta päästä kunnan tuottamien tai hankkimien ostopalvelujen piiriin kuin mitä hänellä lain nojalla muutoin olisi.¹¹⁰¹ Tällöin jos asiakas kieltäytyy palvelusetelin käytöstä kesken palvelutuotannon, joutuu hän odottamaan kunnan tuottamien palvelujen piiriin pääsyä. Tämän ajan hänelle tuottaa palveluja ”hylätty” palveluntuottaja. Tähän saattaa asiakkaan näkökulmasta liittyä pelko siitä, että odotusaikana häntä mahdollisesti voidaan kohdella aikaisempaa huonommin.¹¹⁰² Lisäksi

¹⁰⁹⁸ Tversky & Kahneman 1981.

¹⁰⁹⁹ Ks. Kuusinen-James 2016: 156.

¹¹⁰⁰ Ks. Korobkin 2014: 315.

¹¹⁰¹ HE 20/2009 vp: 27.

¹¹⁰² Esimerkiksi Laura Tiitisen ja Marianne Silénin (2016) sosiaalihuollon työntekijöille kohdennetun tutkimuksen mukaan enemmistö (87 %) vastaajista oli jättänyt raportoimatta jonkun havaitsemastaan työyhteisön epäkohdasta, koska pelkäsi siitä aiheutuvan itselleen negatiivisia seurauksia. Eniten pelättiin raportoinnin vaikuttavan esimiesten tai kollegoiden suhtautumiseen (40 %).

palvelusetelin käytöstä kieltäytymistä kesken palvelutuotannon saattaa ehkäistä koh- teliaisuusvinouma. Esimerkiksi jos asiakkaan palvelutarpeen arviointitilaisuuteen kutsutaan mukaan asiakkaan nykyinen palvelusetelituottaja, saattaa asiakkaan olla vaikea ilmaista, että hän haluaisikin valita kunnalliset palvelut.¹¹⁰³

Uponneet kustannukset ja vaihtokustannukset

Palvelusetelituottajien vähäistä vaihtamista voi selittää myös uponneilla kustannuk- silla (*sunk-cost effect*). Uponneet kustannukset viittaavat tehtyihin investointeihin, joihin ei voida vaikuttaa tulevien päätösten oletetuilla rajahyödyillä.¹¹⁰⁴ Perinteinen taloustiede olettaa ihmisten jättävän uponneet kustannukset huomioimatta, mutta empiiriset tutkimukset osoittavat, että menetetyillä kustannuksilla on merkitystä, ja ne vaikuttavat ihmisten päätöksiin.¹¹⁰⁵

Tutkimusten mukaan mitä enemmän ihmiset ovat investoineet (aikaa, rahaa tai vaivaa) aikaisempaan päätökseen, sitä sitoutuneempia he ovat myös viemään pää- töksensä loppuun tai jatkamaan päätöstään.¹¹⁰⁶ Esimerkiksi Hal Arkesin ja Catherine Blumerin (1985: 129) tutkimuksessa tutkittavilta kysyttiin, olisivatko he valmiita jat- kamaan lentokonetta koskevaa tutkimusprojektia, johon he ovat investoineet 10 mil- joonaa dollaria, kun projektista on valmiina 90 prosenttia ja markkinoille ilmestyy samanlainen, mutta nopeampi ja taloudellisempi lentokone. Vastaajista 41 prosenttia oli valmiita jatkamaan projektin loppuun, seitsemän prosenttia ei. Tutkijoiden mu- kaan tutkimusprojektia haluttiin jatkaa, koska siihen oli jo investoitu rahaa.

Richard Thalerin (1999) mukaan kysymys on siitä, että jos toiminnan kustannuk- set ylittävät siitä aiheutuvat hyödyt, ihmiset eivät yhdistä lisäkustannuksia (aikaa, rahaa tai epämukavuutta) jo investoituihin kustannuksiin, vaan pitävät ne toisistaan erillään. Toisin sanoen ihmiset tiliöivät investoinnit ja lisäkustannukset omille tileil- leen. Thaler puhuu henkisestä kirjanpidosta (*mental accounting*).¹¹⁰⁷ Uponneet kus- tannukset voivat johtaa silloin siihen, ettei asiakas välttämättä ole valmis vaihtamaan palvelusetelituottajaa, koska hän on investoinut (palvelusetelituottajan valinta, sopi- muksen laadinta ja palvelusetelituottajan toimintatapojen opettelu) ja tätä kautta si- toutunut palvelusetelituottajan asiakkaaksi.

¹¹⁰³ Kuusinen-James 2016: 89.

¹¹⁰⁴ Becher 2007: 125.

¹¹⁰⁵ Arkes & Blumer 1985; Korobkin & Ulen 2000: 1073–1074 alaviite 11; Becher 2007.

¹¹⁰⁶ Ks. esim. Staw & Ross 1989; McCarthy ym. 1993.

¹¹⁰⁷ Thaler 1985.

Palvelusetelituottajien vähäinen vaihtaminen voi kertoa myös palvelusetelituottajan vaihtoon liittyvistä vaihtokustannuksista (*switching costs*).¹¹⁰⁸ Jotta palvelusetelituottajaa kannattaisi vaihtaa, pitäisi vaihdosta saatavan hyödyn olla suurempi kuin vaihdosta aiheutuvien vaihtokustannusten.

Thomas Burnhamin ym. (2003) mukaan vaihtokustannukset ovat kertaluonteisia kustannuksia, jotka asiakas liittää vaihtamiseen palveluntuottajalta toiselle. Vaihtaminen vaatii aikaa ja työtä, mikä aiheuttaa vaihtomenettelyyn liittyviä kustannuksia (*procedural switching costs*).¹¹⁰⁹ Asiakas joutuu etsimään ja arvioimaan tietoja potentiaalisista palvelusetelituottajista tehdäkseen valintapäätöksensä.¹¹¹⁰ Hän joutuu myös opettelemaan uuden palveluntuottajan toimintatavat käyttääkseen palvelua tehokkaasti sekä välittämään uudelle palveluntuottajalle tietoja itsestään, jotta uusi palveluntuottaja tietäisi asiakkaan erityistarpeet.¹¹¹¹ Asiakkaalle aiheutuu vaihdosta myös henkilökohtaisen suhteen menettämiseen liittyviä kustannuksia (*relational switching costs*). Vaihtaessaan tuottajaa asiakas menettää tutun ja luottamuksellisen hoitosuhteen, jonka luominen vie aikaa.¹¹¹² Tällöin jos asiakas kokee, että siirtoon liittyvät vaihtokustannukset, epävarmuus uuden palveluntuottajan palvelujen laadusta (taloudellisen riskin kustannukset)¹¹¹³ sekä hoitosuhteen katkeamiseen liittyvät tunnetekijät ylittävät vaihdosta mahdollisesti saatavat hyödyt, on asiakkaan rationaalista olla vaihtamatta.

¹¹⁰⁸ Ks. esim. Hirschman 1970: 112; Nykänen 2019 kuluttajien vaihtamiskäyttäytymisestä mobiilikommunikaatiolaitteiden markkinoilla.

¹¹⁰⁹ Burnham ym. 2003: 110.

¹¹¹⁰ Samuelson & Zeckhauser 1988.

¹¹¹¹ Guiltinan 1989

¹¹¹² Burnham ym. 2003.

¹¹¹³ Asiakkaalle aiheutuvat kustannukset siitä, että hän epätäydellisen informaation vallitessa hyväksyy sen mahdollisuuden, että uuden tuottajan valinnalla voi olla kielteisiä seurauksia (Samuelson & Zeckhauser 1988; Guiltinan 1989).

6 Palvelusetelijärjestelmä ja palveluntuottajan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta

Kaikkien palvelusetelijärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on sidoksissa yksityisten palvelusetelituottajien tekemiin valintoihin. Palvelusetelijärjestelmällä ei kyetä lisäämään palvelujen saatavuutta, monipuolistamaan palvelutuotantoa, lisäämään yritystoimintaa ja tätä kautta uusia työpaikkoja sekä edistämään asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia, ellei markkinoilla toimi riittävästi yksityisiä palveluntuottajia. Palvelusetelijärjestelmän pitäisi näin ollen kannustaa jo markkinoilla toimivia yksityisiä palveluntuottajia laajentamaan toimintaansa myös julkiselle puolelle, mutta myös kannustaa kokonaan uusia yrittäjiä ja ammatinharjoittajia tulemaan markkinoille.

Tutkimustulokset palvelusetelijärjestämän vaikutuksista yrittäjien määrän lisääntymiseen antavat osin ristiriitaisia tuloksia riippuen siitä, keneltä asiaa on kysytty. 30 suurimman kunnan palvelusetelikokemuksia selvittävän kyselyn mukaan yksi kolmasosa vastaajista kertoi palvelusetelin lisänneen yritysten määrää.¹¹¹⁴ Kunnan asiantuntijatehtävissä toimivien henkilöiden käsityksiä palvelusetelistä kartoitettavan teemahaastattelun tulokset taas viittaavat siihen, ettei kunnissa ole tarkkoja tietoja palvelusetelien käyttönoton vaikutuksesta uusien yritysten syntyyn.¹¹¹⁵ Palveluseteleitä sosiaalipalveluissa koskevan tutkimuksen tulokset puolestaan viittaavat siihen, ettei palvelusetelituottajaksi ryhtyminen ole välttämättä ensisijainen syy aloittaa sosiaali- tai terveydenhuollon palvelutuottajana. Esimerkiksi vain 12,2 prosenttia kyselyyn vastanneista sosiaalipalveluja tuottavista yrityksistä oli aloittanut toimintansa palvelusetelituottajana.¹¹¹⁶

¹¹¹⁴ Suomen Yrittäjät 2015.

¹¹¹⁵ Kiljunen 2016: 44.

¹¹¹⁶ Linnosmaa ym. 2012.

6.1 Hakeutuako palvelusetelituottajaksi vai ei

6.1.1 Palveluntuottajan markkinoille tulon kannustimet

Palvelusetelijärjestelmässä palvelujen tuottajien ensimmäinen valinta koskee palvelusetelituottajaksi hakeutumista. Hallituksen esityksessä palvelusetelilainsäädännöksi HE 20/2009 vp on löydettävissä kaksi tekijää, joilla yksityisiä palveluntuottajia kannustetaan hakeutumaan palvelusetelituottajiksi. Ensimmäinen näistä koskee lisäpalvelujen tarjontamahdollisuutta. Palvelusetelituottajaksi hyväksytyksi tuleminen ei rajaa palveluntuottajien mahdollisuutta tuottaa samanaikaisesti myös yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvia sosiaali- ja terveyspalveluja.¹¹¹⁷ Palvelusetelituottajat voivat tarjota asiakkaille lisää käyntikertoja tai pidempiä käyntikertoja sekä muita palveluja, joiden ostoon asiakkaat voivat käyttää omaa rahaa. Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että lisäpalvelujen ostaminen näyttäisi olevan osin sidoksissa palveluun. Esimerkiksi Linnosmaan ym. (2012) tutkimuksen mukaan tehostetun palveluasumisen piirissä lisäpalvelujen ostaminen oli vähäistä, kun taas Lindbergin (2015) tutkimuksen mukaan suuri osa tilapäistä kotihoitoa palvelusetelillä ostavista osti palvelusetelituottajilta myös lisäpalveluja. Laurilan ym. (2016) tutkimuksen mukaan runsas yksi kolmasosa (37 %) kyselyyn vastanneista hammaslääkäripalveluja tuottavista palvelusetelituottajista ei puolestaan osannut ottaa kantaa siihen, onko palveluseteli lisännyt heidän yrityksensä kannattavuutta. Vastaajista lähes saman verran (34 %) oli kuitenkin niitä, jotka katsoivat, ettei palveluseteli ollut parantanut heidän yrityksensä kannattavuutta.

Toiseksikin palvelusetelituottajaksi hakemalla palveluntuottaja voi laajentaa palvelutarjontaansa uusille asiakasryhmille.¹¹¹⁸ Palvelunsa itse maksavien asiakkaiden ja mahdollisten ostopalveluasiakkaiden ohella palveluntuottajat voivat tarjota palveluja myös palveluseteliasiakkaille. Asiakaskunnan laajeneminen kasvattaa liiketoimintaa. Vaikka tutkimusten mukaan monilla palvelusetelituottajilla on vain muutamia palveluseteliasiakkaita, on palveluseteliasiakkaiden osuus palvelusetelituottajan liikevaihdesta kuitenkin noin 10 prosenttia.¹¹¹⁹ Tällöin prospektiteorian mukaan palvelusetelimarkkinoiden ulkopuolelle jättäytyminen on mielletävissä potentiaalisten asiakkaiden menetykseksi. Koska prospektiteorian mukaan ihmiset kokevat menetykset voimakkaammin kuin saman suuruisen voiton, saattaa tämä edistää sitä, että kaihtaakseen menetystä – mahdollisuutta kasvattaa liiketoimintaansa – palveluntuottajat hakeutuvat palvelusetelimarkkinoille.

¹¹¹⁷ HE 20/2009 vp: 20, 34.

¹¹¹⁸ Kuusinen-James 2012: 73.

¹¹¹⁹ Volk & Laukkanen 2007: 57; Laurila ym. 2016: 206.

Palvelusetelituottajaksi hakeutumisen voi myös katsoa olevan taloudellisesti kannattavaa siinä mielessä, että palveluseteliasiakkaat tuovat tuloihin jatkuvuutta.¹¹²⁰ Jatkuvuus taas vähentää epävarmuutta ja voi tätä kautta helpottaa investointipäätösten tekoa. Tulojen jatkuvuuden voi kuitenkin katsoa koskevan lähinnä tiettyjä palvelusetelimarkkinoita kuten tehostettua palveluasumista. Tämä perustuu siihen, että vanhuspalvelulaki edellyttää kuntien turvaavan asiakkaille pitkäaikaisen hoitopaikan jatkuvuuden. Lisäksi koska asiakkaat harvoin vaihtavat palvelusetelituottajaa, turvaa tämä palveluasumista tuottaville palvelusetelituottajille asiakaskunnan ja tulopohjan säilymisen.

Laurilan ym. (2016: 213) tutkimuksen mukaan palvelusetelituottajista suhteellisesti suurempi osa kuin ei-palvelusetelituottajista toimi samanaikaisesti myös ostopalvelutuottajana. Tutkijoiden mukaan tämä saattaa kertoa siitä, etteivät ei-palvelusetelituottajat koe tarvitsevansa uusia asiakkaita. Tulosta voi kuitenkin selittää myös oppimiskäyrällä. Ostopalvelutuottajilla on jo kokemusta kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, jolloin palvelusetelijärjestelmään liittyvä palveluntuottajia koskeva säädösviidakko on heille jo valtaosin tuttua. Tällöin säädösviidakkoon perehtyminen ja kunnan käytäntöjen opettelu eivät välttämättä vaadi ostopalvelutuottajina toimineilta palveluntuottajilta samassa määrin aikaa ja vaivaa kuin palvelusetelimarkkinoille vasta tulevilta palveluntuottajilta. Lisäksi jos palveluntuottaja on jo tuottanut esimerkiksi tehostettua palveluasumista ostopalvelutuottajana, ja kunta päättääkin siirtyä järjestämään palvelun palvelusetelillä, merkitsee tämä palvelun tuottamisessa todennäköisesti lähinnä vain rahoitusjärjestelyn muutosta.

Palvelusetelituottajien päätökseen hakea palvelusetelituottajaksi voi vaikuttaa myös esimerkiksi julkisuudessa käyty keskusteltu ikääntymisestä ja palvelutarpeen kasvusta, tiedot palveluseleiden käytön lisääntymisestä kunnissa ja kuntien suunnitelmista laajentaa palveluseleiden käyttöä uusiin palveluihin.¹¹²¹ Nämä kaikki herättävät positiivisia tunteita, luovat vaikutelmaa palvelusetelitarjonnan lisääntymisestä ja oletuksia todellisuutta suuremmista asiakasmääristä.¹¹²² Yksityiset palveluntuottajat näkevät valinnanvapauden mahdollisuutena kasvattaa yritystoimintaansa.¹¹²³ Samaan aikaan tiedot siitä, että kotitalousvähennystä käyttäneiden kotitalouksien määrä kasvaa koko ajan ja että ihmiset arvioivat käyttävänsä tulevaisuudessa enemmän itse maksettuja hoivapalveluja ja ovat myös valmiita käyttämään kuukausittain omaa rahaansa varsin paljon, esimerkiksi turvarannekkeeseen 291 €,

¹¹²⁰ Volk & Laukkanen 2007: 70; Kuusinen-James 2012: 73.

¹¹²¹ Esim. Nemlander & Sjöholm 2018.

¹¹²² Volk & Laukkanen 2007: 56.

¹¹²³ Hietapakka ym. 2016; Työ- ja elinkeinoministeriö 2015b.

ateriapalveluun 877 € ja siivoukseen 571 €, luovat vaikutelmaa ihmisten maksuky-
vystä ja -halukkuudesta.¹¹²⁴ Kaikki tämä voi vaikuttaa siihen, että yrittäjyyttä suun-
nittelevilla saattaa olla optimistisia käsityksiä tarjolla olevien palveluseteliiasiakkai-
den määrästä ja maksukyvyistä, ja tämä kannustaa heitä hankkiutumaan palvelusetel-
imarkkinoille.¹¹²⁵ Optimismiviron valtitessa palveluseteliyrittäjyyttä suunnitte-
leva palveluntuottaja saattaa arvioida, että hänen todennäköisyytensä kokea talou-
dellisia tappioita (hävitä kilpailtaessa asiakkaita) palvelusetelimarkkinoilla on kes-
kimäärin pienempi kuin kilpailijoilla.

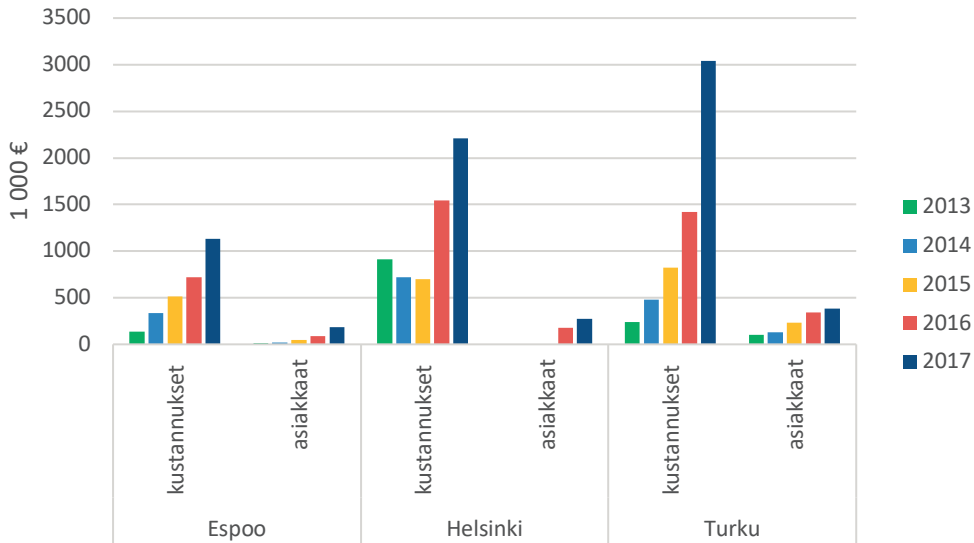
Kuviossa 2 esitetään Kuusikko-kuntien ryhmään kuuluvan kolmen kaupungin
kotihoitoon palvelusetelimenot ja palveluseteliiasiakkaat vuosina 2013–2017.¹¹²⁶ Tu-
lokset osoittavat, että Turussa kotihoitoon palvelusetelimenot ovat lisääntyneet suh-
teellisesti merkittävästi enemmän kuin kotihoitoon palvelusetelin saaneiden asiakkai-
den määrä. Tämä kertoo siitä, että osa kotihoitoon vuosittaisista määrärahoista on
kohdentunut jo palveluseteleitä saavien asiakkaiden palvelutarpeiden tyydyttämi-
seen. Koska asiakkaat vaihtavat harvoin palveluntuottajaa¹¹²⁷, merkitsee tämä sitä,
että kotihoitoon palvelusetelimarkkinoille tulevat uudet palvelusetelituottajat joutu-
vat kilpailemaan palvelusetelimarkkinoilla jo olevien palvelusetelituottajien kanssa
lähinnä vain uusista palveluseteliiasiakkaista. Jos kunnat eivät kuitenkaan tarjoa uu-
sille asiakkaille riittävästi palveluseteleitä ja lisää tätä kautta palvelusetelituottajien
mahdollisuuksia saada lisää asiakkaita, ei uusien palveluseteliiasiakkaiden pieni
määrä välttämättä kannusta uusia palveluntuottajia hakeutumaan palvelusetelimark-
kinoille. Espoon kotihoitossa kehitys on vastaavana ajankohtana ollut päinvastai-
nen. Kotihoitoon palvelusetelin saaneiden asiakkaiden määrä on lisääntynyt suhteel-
lisesti merkittävästi enemmän kuin kotihoitoon palvelusetelimenot. Vaikka uusien
palveluseteliiasiakkaiden määrä luo uusille palveluntuottajille mahdollisuuksia saada
asiakkaita, ei tämä välttämättä kannusta uusia palveluntuottajia hakeutumaan palve-
lusetelimarkkinoille. Tämä johtuu siitä, että palvelusetelin arvo saattaa kotihoitoon
palvelusetelimarkkinoille hakeutumista pohtivien näkökulmasta olla liian alhainen.

¹¹²⁴ Häkkinen Skans 2011; Pursiainen & Seppälä 2013. Vrt. Ilmarisen syksyllä 2018 eläke-
läisille tehdyn kyselyn mukaan 22 prosenttia vastaajista katsoi, ettei heillä olisi varaa ostaa
sairastuessa yksityisiä hoivapalveluja (Kiander 2019). Vrt. myös Työ- ja elinkeinoministeriö
2015b: 28.

¹¹²⁵ Vrt. Linnosmaa ym. 2012: 32.

¹¹²⁶ Tilasto- ja Indikaattopankki Sotkanet.fi; Vartiainen 2014, 2015, 2016; Lyly 2017; Lyly-
Falk 2018.

¹¹²⁷ Kuusinen-James 2012; Kaikkonen ym. 2016.



Kuvio 2. Kotihoidon palvelusetelimenot ja -asiakkaat 31.12. Espoossa, Helsingissä ja Turussa vuosina 2013–2017

6.1.2 Palveluntuottajan markkinoille tuloa ehkäisevät tekijät

Vaikka tutkimukset osoittavat, että yksityiset palveluntuottajat suhtautuvat myönteisesti palvelusetelijärjestelmään, viittaavat tutkimukset myös siihen, ettei nykyinen palvelusetelilaki luo suuria kannustimia palveluntuottajille siirtyä palvelusetelituottajaksi.¹¹²⁸ Tätä voi selittää se, että palvelusetelituottajaksi hakeutumisen kannustimet perustuvat taloudelliseen voittoon ja sen suuruuteen. Voiton suuruus taas on sidoksissa asiakkaiden määrään ja palvelusetelin arvoon. Valtavirtataloustieteen mukaan palvelusetelimarkkinoille kannattaa hakeutua, jos palveluntuottajan lisäasiakkaalle tuottamasta palvelusta saama taloudellinen hyöty ylittää palvelun tuottamisesta palveluntuottajalle koituvat kustannukset.

¹¹²⁸ Esim. Kaskiharju & Seppänen 2004; Linnosmaa ym. 2012; Hietapakka ym. 2016; Laurila ym. 2016.

Asiakkaiden ja kilpailijoiden määrä

Palvelusetelijärjestelmässä kunta ei kuitenkaan takaa palvelusetelituottajille tiettyä määrää asiakkaita, vaan palvelusetelituottajan asiakkaiden määrä riippuu sekä asiakkaiden tekemästä valinnasta että kilpailijoiden määrästä. Kunnan näkökulmasta palveluntuottajien suuri määrä suhteessa kysyntään on mielleltävissä hyväksi asiaksi, koska valtavirtataloustieteen mukaan tämä lisää yritysten välistä kilpailua. Kilpailu taas alentaa palvelujen hintaa ja synnyttää sitä kautta säästöjä kunnalle. Yksittäisen palveluntuottajan näkökulmasta palvelujen alentuneet hinnat kuitenkin painavat voittoja alaspäin, mikä näkyy liiketoiminnassa. Tällöin yksi keino, jolla liiketoimintaa voidaan lisätä, on saada enemmän asiakkaita. Tutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että palvelusetelituottajilla on vain muutamia asiakkaita.¹¹²⁹ Esimerkiksi Volkin ja Laukkasen (2007) tutkimuksessa palvelusetelituottajilla oli vain 1–6 palveluseteliasiakasta.

Palveluseteliasiakkaiden vähäistä määrää palvelusetelituottajaa kohti tukee osin myös kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat tiedot (taulukko 1). Tulokset perustuvat kuitenkin hyvin karkeaan laskelmaan, jossa oletetaan, että kaikilla tehostettua palveluasumista tarjoavilla palvelusetelituottajilla on yhtä monta 75 vuotta täyttänyttä palveluseteliasiakasta. Tosiasiassa näin ei ole, vaan yhdellä palveluntuottajalla saattaa olla kymmeniä, toisella taas ei yhtään asiakasta.¹¹³⁰ Laskelmassa käytetyt muuttujat ovat myös eri ajankohdilta, mikä vaikuttaa palvelusetelituottajien palveluseteliasiakkaiden määrää koskeviin tuloksiin siten, että palveluseteliasiakkaiden määrä palvelusetelituottajaa kohti saattaa olla liian pieni. Tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että tehostettua palveluasumista tarjoavien palvelusetelituottajien palveluseteliasiakkaiden määrässä on suuria alueellisia eroja. Tämä kertoo osin kaupunkien erilaisista palvelujen järjestämisestä koskevista valinnoista. Tulokset saattavat osin kertoa myös siitä, ettei kysyntä (palveluseteliasiakkaiden määrä) välttämättä lisää yksityisten palveluntuottajien halukkuutta tulla palvelusetelimarkkinoille. Esimerkiksi Oulussa tehostetun palveluasumisen piirissä oli huomattavasti enemmän palveluseteliasiakkaita verrattuna muihin kaupunkeihin, mutta palvelusetelituottajia oli sen sijaan toiseksi vähiten.

¹¹²⁹ Kuusinen-James 2012; Laurila ym. 2016.

¹¹³⁰ Esim. Linnosmaa ym. 2012: 32.

Taulukko 1. Palveluseteliasiakkaiden määrä palvelusetelituottajaa kohti pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa Kuusikko-kunnissa

| Kaupunki | Pitkäaikainen tehostettu palveluasuminen | | |
|----------|---|---|--|
| | 75 vuotta täyttäneet palveluseteliasiakkaat (31.12.2017) ¹ | palvelusetelituottajat ² (22.1.2018) | palveluseteliasiakkaat/palvelusetelituottaja |
| Helsinki | 274 | 55 | 4,5 |
| Espoo | 73 | 32 | 2,3 |
| Oulu | 435 | 18 | 24,2 |
| Tampere | 125 | 14 | 8,9 |
| Turku | 49 | 19 | 2,6 |
| Vantaa | 25 | 28 | 0,9 |

¹ Lyly-Falk 2018.

² Palvelutuottajien vertailusivustolta (www.parastapalvelua.fi) on valittu vain ikääntyneille tehostettua palveluasumista tuottavat palveluntuottajat.

Informaation ylikuormitus ja sääntelytaakka

Suomessa sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavien palvelusetelituottajien toimintaa säätelee palvelusta riippuen vähintään noin 15–20 säännöstä, joiden sisällä yksittäisten palveluntuottajaa koskevien pykälien määrä vaihtelee noin 1:stä 20:een.¹¹³¹ Näiden lisäksi yksityisten palveluntuottajien on myös seurattava esimerkiksi Valviran määräyksiä.¹¹³² Lisäksi palveluntuottajia ohjataan erilaisilla laatusuosituksilla ja oppailla ja palvelusetelituottajia vielä erikseen kunnan sääntökirjaan kirjaamalla palvelujen tuottamiseen liittyvillä ehdoilla.

¹¹³¹ Esim. Asetus yksityisestä terveydenhuollosta (744/1990), Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994), Sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista (298/2009), Sosiaali- ja terveysministeriön asetus laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta laadittavasta suunnitelmasta (341/2011), Varhaiskasvatuslaki (36/1973), Vahingonkorvauslaki, Kuluttajansuojalaki, Potilasvahinkolaki, Potilaslaki, Tuloverolaki, Arvonlisälaki (1501/1993), Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä, Terveystensuojelulaki (763/1994), Ennakkoperintälaki, Henkilötietolaki (523/1999), Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, Asiakaslaki, Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), Kielilaki (423/2003), Hallintolaki, Elintarvikelaki (23/2006), Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007), Lastensuojelulaki (417/2007), Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010), Terveystenhuoltolaki, Pelastuslaki (379/2011), Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, Vanhuspalvelulaki, Sosiaalihuoltolaki, Laki sosiaalihuollon asiakirjoista (254/2015), Perhehoitajalaki (263/2015), Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015), Valtioneuvoston asetus sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (153/2016).

¹¹³² Esim. Valvira 2012, 2014.

Tiukempi sääntely ei kuitenkaan välttämättä ole yhteydessä laadukkaampiin palveluihin tai lisää kilpailua¹¹³³, vaan voi sen sijaan johtaa informaation ylikuormitukseen. Informaation ylikuormituksen seurauksena yksityiset palveluntuottajat eivät välttämättä pysty hahmottamaan oikeustilaa.¹¹³⁴ Tämä taas voi johtaa siihen, että palvelusetelituottajaksi hakeutumisen sijasta yksityiset palveluntuottajat tulevatkin markkinoille tuottamaan samoja kotipalvelun tukipalveluja kuten ateria-, siivous- ja saattajapalvelua mutta kotitalousvähennyksellä. Tämä johtuu siitä, että kotitalousvähennysmarkkinat¹¹³⁵ ovat vähemmän säänneltyjä.

Tutkimusten mukaan palvelusetelituottajat kokevat palvelusetelijärjestelmässä ongelmaksi laskutuksen ja raportoinnin monimutkaisuuden sekä järjestelmän jäykkyyden ja byrokraattisuuden.¹¹³⁶ Tämä kertoo palvelusetelituottajiin kohdistuvasta sääntelytaakasta¹¹³⁷, joka taas on seurausta palvelusetelituottajien toimintaa ohjaavasta runsaasta ja yksityiskohtaisesta sääntelystä. Sääntökirjoja koskevat tutkimushavainnot viittaavat siihen, että sääntelytaakkaa aiheuttavat myös kuntien palveluntuottajille ja palvelun tuottamiselle asettamat harkinnanvaraiset hyväksymiskriteerit.

Sääntökirjojen mukaan palvelusetelituottajien pitää esimerkiksi kirjata jokainen asiakastapahtumakirjaus sähköiseen palvelusetelijärjestelmään tietyn ajan sisällä.¹¹³⁸ Osa kunnista taas edellyttää, että palvelusetelituottajan pitää toimittaa kuntaa laskuttaessaan myös asiakkaan kuittauksella varustetut palveluraportit asiakkaan saamasta palvelusetelillä järjestetystä palvelusta tuntitietoineen (palvelun antopäivä, kellonajat ja tehdyt toimenpiteet).¹¹³⁹ Palvelusetelituottajien pitää myös kerätä säännöllisesti asiakaspalautetta, huolehtia sen dokumentoinnista ja raportoida tuloksista kunnalle. Samoin palvelusetelituottajan pitää raportoida kunnalle vuosittain palvelusetelillä tuotettua palvelua koskevista valituksista, kanteluista ja reklamaatioihin johtaneista syistä sekä niiden seurauksena tehdyistä toimenpiteistä, jos kunta ei saa niitä sähköisen palvelusetelijärjestelmän kautta.¹¹⁴⁰

¹¹³³ Ks. Djankov ym. 2002.

¹¹³⁴ Ks. Määttä & Tala 2015: 69.

¹¹³⁵ Kotitalousvähennysmarkkinoilla tarkoitetaan kotitalousvähennyksellä palveluja tarjoavien palvelujen tuottajien tuottamia siivous- ja kotitaloustyötä sekä hoito- ja hoivatyötä (Tuoverolaki VI osa 1 luku 127 a §).

¹¹³⁶ Volk & Laukkanen 2007: 54; Kuusinen-James 2012: 73; Laurila ym. 2016: 12.

¹¹³⁷ Tässä yhteydessä sääntelytaakalla tarkoitetaan kustannuksia, jotka aiheutuvat laeissa tai muissa säädöksissä elinkeinoelämälle säädetyistä velvoitteista. Sääntelytaakkaan sisältyvät myös elinkeinoelämän itsesääntelystä, muusta ns. yksityisestä sääntelystä ja yhteisösääntelystä yksityissektorille aiheutuvat kustannukset sekä ns. ”psykologisesta rasituksesta” aiheutuvat kustannukset. (Määttä & Tala 2015: 6, 19.)

¹¹³⁸ Esim. tehostettua palveluasumista ja kotihoitoa koskevat sääntökirjat (Espoo 2016c, 2016b; Helsinki 2017b, 2019c; Turku 2017c, 2017g).

¹¹³⁹ Salo 2017b.

¹¹⁴⁰ Esim. Espoo 2016c; Eksote 2017; Helsinki 2017b; Turku 2017b.

Käytännössä palvelun tuottamiselle asetetut ehdot merkitsevät sitä, että jos esimerkiksi säännöllisessä kotihoidossa olevan asiakkaan luona käydään joka päivä 3–5 kertaa, täytyy näistä jokaisesta tehdä oma asiakastapahtumakirjaus. Asiakkaille annettu mahdollisuus reklamoida sähköisen palvelusetelijärjestelmän kautta tai ottamalla suoraan yhteyttä palvelusetelituottajaan ja/tai kuntaan, taas merkitsee sitä, että palvelusetelituottajan pitää koota tiedot yhteen, jotta hän saa kokonaiskäsityksen vuosittain tehtyjen valitusten ja kanteluiden määrästä. Jonotusaikojen ajan tasalla pitäminen saattaa esimerkiksi kotipalvelujen tukipalveluissa vaatia tietojen päivittämistä useampaan kertaan kuukaudessa kuin esimerkiksi tehostetun palveluasumisen jonotustietojen. Erilaiset raportointi ja tietojen päivitystehtävät lisäävät yritysten paperityötä ja vaativat työaikaa, mikä on taas pois varsinaisesta asiakastyöstä. Muutaman tai yhden työntekijän yrityksissä sääntelytaakka saattaa olla liian raskas, minkä seurauksen yksityiset palveluntuottajat eivät tule tai laajenna toimintaansa palvelusetelimarkkinoille. Kyselytutkimuksessa, jossa kartoitettiin yksityisten terveys- ja vanhuspalveluiden tuottajien näkemyksiä valinnanvapaudesta, osa vastaajista kertoi, ettei heidän yrityksensä ollut laajentanut palveluseteliin, koska heillä ei ollut riittävästi aikaa tai heidän muut resurssinsa olivat rajalliset.¹¹⁴¹

Uponneet kustannukset, muuttumattomuusvinouma ja rationaalinen valinta

Yksityisten palveluntuottajien haluttomuutta laajentaa toimintaansa palvelusetelimarkkinoille voivat selittää myös uponneet kustannukset. Kysymys on siitä, että sosiaalipalvelumarkkinoilla toimivilla palveluntuottajilla on jo käytössä omat laskutus- ja asiakastietojärjestelmät sekä toimintakäytännöt. Sääntökirjoja koskevien havaintojen mukaan palvelusetelituottajaksi ryhtyminen edellyttäisi heidän esimerkiksi integroivan omat järjestelmänsä kunnan käyttämään palvelusetelijärjestelmään.¹¹⁴² Heidän pitäisi myös alkaa noudattaa palveluja toteuttaessaan yleisesti hyväksytyjä suosituksia kuten Käypä hoito- ja THL:n suosituksia sekä Sairaanhoidajan käsikirjaa.¹¹⁴³ Lisäksi työn suorittamiselle on määritelty pienin laskutusaika, joka kotihoidossa voi kunnasta riippuen olla 15 minuuttia tai 30 minuuttia.¹¹⁴⁴ Koska palveluntuottajat ovat jo investoineet rahaa sähköisiin järjestelmiinsä ja niiden opetteluun sekä luoneet itselleen toimivat toimintakäytännöt, oletettavasti he ovat sitoutuneita jatkamaan nykyisellä toimintamallilla. Tällöin aikaisemmin tehdyt investoinnit voivat vaikuttaa siihen, etteivät sosiaalipalvelumarkkinoilla jo toimivat yksityiset palveluntuottajat laajenna palvelusetelimarkkinoille.

Yksityisten palveluntuottajien päätöstä olla hakeutumatta palvelusetelimarkkinoille voi selittää myös muuttumattomuusvinouma. Kysymys voi olla siitä, että he

¹¹⁴¹ Hietapakka ym. 2016: 186.

¹¹⁴² Esim. Espoo 2016c; Helsinki 2017b; Turku 2017b.

¹¹⁴³ Esim. Helsinki 2017b.

¹¹⁴⁴ Esim. Espoo 2016c; Salo 2017b; Turku 2017g.

katsovat nykyisen asiakasmääränsä riittävän. Esimerkiksi heillä on vakioasiakkaita, jolloin he eivät koe tarvitsevensa uusia asiakkaita palvelusetelillä.¹¹⁴⁵ Tällöin heiltä puuttuu taloudellinen kannustin laajentaa yritystoimintaansa.

Yksityisen palveluntuottajan päätös olla hakeutumatta palvelusetelimarkkinoille voi perustua yksinkertaisesti myös siihen, ettei palvelusetelituottajaksi ryhtyminen ole välttämättä rationaalista. Palvelusetelin hallinnointiin ja välittömän asiakastyön ulkopuoliset työt voivat olla palveluntuottajalle niin kalliita, että ne ylittävät palvelusetelistä saatavan korvauksen. Tämä johtuu siitä, että palvelusetelin arvon ja asiakkaalta mahdollisesti perityn omavastuusuuden pitäisi kattaa välittömän asiakastyön ohella asiakastyöhön liittyvät välilliset työt (tapahtumakäyntikirjaukset, raportointivelvollisuudet, reklamointeihin vastaaminen), mutta myös asiakastyön ulkopuoliset työt kuten matkakustannukset tai kokouksiin osallistumiset. Sääntökirjojen mukaan osa kunnista korvaa matkakustannukset asiakkaan luo, jos yhdensuuntainen matka on yli 10 kilometriä, osassa kunnista matkakustannukset asiakkaan luo taas sisältyvät palvelusetelin arvoon.¹¹⁴⁶ Sääntökirjojen mukaan palvelusetelituottajalta voidaan edellyttää myös osallistumista esimerkiksi kerran vuodessa kunnan järjestämään yhteistyötapaamiseen¹¹⁴⁷. Lisäksi sääntökirjassa voidaan korostaa, että palveluntuottajan tulee kiinnittää erityistä huomiota palvelun suorittamiseen myönnetyn tuntimäärän noudattamiseen.¹¹⁴⁸ Palveluntuottajien mukaan asiakkaan palvelun suorittamiseen käytettävän ajan arviointi on kuitenkin hankalaa.¹¹⁴⁹ Suuri osa yksityisistä terveys- ja vanhuspalvelujen tuottajista kokeekin hankalaksi arvioida yrityksen resursseja valinnanvapauden suhteen.¹¹⁵⁰ Tilanteessa, jossa palvelusetelillä tuotetun palvelun kustannuksia ei pystytä kunnolla arvioimaan ja potentiaalisten palveluseteliassiakkaiden määrän arvioidaan olevan pieni, saattaa palvelusetelimarkkinoiden ulkopuolelle jättäytyminen olla rationaalista.¹¹⁵¹

”Psykologinen rasitus”

Palveluntuottajan päätökseen hakeutua palvelusetelimarkkinoille voi vaikuttaa myös ”psykologinen rasitus”. ”Psykologisella rasituksella” tarkoitetaan kustannuksia, joita sääntely aiheuttaa elinkeinonharjoittajille ja muille toimijoille. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että elinkeinonharjoittaja pelkää joutuvansa viranomaistoimien kohteeksi sen takia, ettei yritys ole menetellyt lainsäädännössä säädettyjen vaatimusten mukaisesti.¹¹⁵²

¹¹⁴⁵ Laurila ym. 2016: 213.

¹¹⁴⁶ Esim. Espoo 2016c.

¹¹⁴⁷ Esim. Espoo 2016c; Eksote 2017; Essote 2018; Jyväskylä 2018.

¹¹⁴⁸ Esim. Turku 2017g.

¹¹⁴⁹ Kuusinen-James 2012: 76.

¹¹⁵⁰ Hietapakka ym. 2016: 186.

¹¹⁵¹ Ks. esim. julkisiin hankintoihin osallistumisesta (Jääskeläinen & Tukiainen 2019).

¹¹⁵² Määttä & Tala 2015: 11.

Palvelusetelilaissa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp sanotaan varsin vähän palvelusetelituottajaksi hyväksytyn tuottajan hyväksymisen peruuttamisesta. Hallituksen esityksen HE 20/2009 vp mukaan palveluntuottaja voidaan poistaa luettelosta esimerkiksi tilanteessa, jossa palveluntuottajan palvelut eivät enää vastaa kunnan hyväksymismenettelyssä edellyttämää tasoa. Tutkimushavainnot viittaavat kuitenkin siihen, että kunnat voivat peruuttaa palveluntuottajan hyväksymisen ja poistaa hänet palvelusetelituottajaluettelosta myös palvelusetelituottajasta riippumattomista syistä.

Esimerkiksi Espoon kaupunki voi peruuttaa henkilökohtaisen avun palvelusetelituottajan hyväksymisen, jos kaupungin seurantaraporttien mukaan palveluntuottajan palveluja ei ole käytetty kertaakaan vuoden aikana.¹¹⁵³ Helsingissä kotihoidon palvelusetelituottajan hyväksyminen voidaan taas peruuttaa esimerkiksi silloin, jos kaupunki hallinnollisin päätöksin lopettaa palvelujen järjestämisen palvelusetelillä tai muuttaa palvelusetelin käytölle asetettuja ehtoja.¹¹⁵⁴ Korkein hallinto-oikeus KHO 4.3.2016 2016:23 on taas päätöksessään todennut, ettei palveluntuottajaluetteloon hyväksytyllä ole lakisääteistä oikeutta pysyä luettelossa edes tilanteessa, jossa palveluntuottaja täyttää edelleen palveluntuottajan hyväksymisen edellytykset. Käytännössä sääntökirjojen kirjausten ja korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen voi katsoa aiheuttavan palveluntuottajille psykologista sääntelyrasitusta. Palvelusetelituottajat saavat jatkuvasti pelätä sitä, että he menettävät oikeutensa toimia palvelusetelituottajana tai että kunta tekee päätöksen lopettaa palvelun järjestämisen palvelusetelillä tai muuttaa palvelusetelituottajilleen asettamiaan hyväksymiskriteereitä.

Psykologista rasitusta voi niin ikään aiheuttaa ja lisätä sähköisten palvelusetelijärjestelmien käyttö. Sääntökirjoja koskevien havaintojen mukaan palveluntuottaja on vastuussa siitä, että asiakaskohtaiset palvelutapahtumat tulevat oikein kirjatuksi sähköiseen palvelusetelijärjestelmään. Esimerkiksi jos palvelusetelituottajan väärät kirjaukset aiheuttavat kunnalle normaalia korjaustoimenpiteitä suuremman työmäärän, kunnalla on oikeus periä tuottajalta korjauksesta aiheutuneet kulut.¹¹⁵⁵ Kunta voi myös periä maksun sähköisen palvelusetelijärjestelmän lukkiutuneiden tunnusten avaamisesta.¹¹⁵⁶

Ongelmana on kuitenkin se, ettei psykologinen rasitus ole mitattavissa.¹¹⁵⁷ Tästä huolimatta se voi epäsuorasti vaikuttaa palveluntuottajien palvelusetelimarkkinoille hakeutumiseen. Tämä saattaa johtaa esimerkiksi siihen, että jos palveluntuottaja

¹¹⁵³ Espoo 2016a.

¹¹⁵⁴ Helsinki 2017c.

¹¹⁵⁵ Esim. Helsinki 2017c, 2019c.

¹¹⁵⁶ Esim. Turku 2017g.

¹¹⁵⁷ Määttä & Tala 2015: 18.

pohtii lähettääkö hakemus palvelusetelituottajaksi vai ei, saattaa psykologisen rasituksen kokeminen painaa arvioissa enemmän kuin mahdolliset hyödyt. Tämän seurauksena päätös palvelusetelimarkkinoille hakeutumisesta on kielteinen.

Laiminlyöntivinouma

Palvelusetelimarkkinoille hakeutumattomuutta voi selittää myös ihmisten taipumus laiminlyöntivinoumaan. Koska palveluntuottajan palvelusetelimarkkinoille hakeutuksen tavoitteena voidaan katsoa olevan asiakkaiden saaminen, mutta palvelusetelijärjestelmä ei takaa asiakkaita, johtaa tämä siihen, ettei lopputuloksesta ole varmuutta. Palvelusetelimarkkinoille hakeutumiseen liittyy siten aina riski siitä, että palveluntuottaja huomaa jälkikäteen valintansa tosiasiaa vähentäneen hänen hyvinvointiaan.

Esimerkiksi tarkasteltuja sääntökirjoja koskevat havainnot osoittavat, että palvelusetelimarkkinoille tuleminen edellyttää palvelusetelituottajien tekemän palvelusetelimarkkinoille tullessaan erilaisia toimintoja. Palvelusetelituottajaksi hakeutuvan pitää esimerkiksi liittyä Suomen Tilajavastuu Oy:n Luotettava Kumppani -ohjelmaan sekä rekisteröityä PSOP-järjestelmään.¹¹⁵⁸ Käytännössä voi kuitenkin käydä niin, ettei palvelusetelituottaja saa yhtään palveluseteliasiakasta tai heitä on odotettua vähemmän, mutta sen sijaan palveluntuottaja on saanut itsemaksavia asiakkaita. Tällöin palveluntuottaja voi kokea suurempaa katumusta palvelusetelimarkkinoille hakeutumisesta tai yrittäjätoimintansa laajentamisesta palvelusetelimarkkinoille, kuin jos hän olisi valinnut toisin.

6.2 Palvelujen hinnoittelu ja niiden esittämistapa

Hinnoittelukäytännöt: referenssipiste

Palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottajat joutuvat tekemään kaksi palvelujen hintaa koskevaa päätöstä. Ensimmäinen päätös koskee palvelusetelillä tuotettujen palvelujen hintaa ja toinen palvelujen hintaa koskevaa esittämistapaa (*price framing*). Hinnoilla ja niiden esittämistavoilla palvelujen myyjät voivat vaikuttaa ihmisten ostopäätöksiin ja sitä kautta yritysten saamiin voittoihin.¹¹⁵⁹ Bar-Gillin (2012) mukaan myyjien hinnoittelustrategiat vaihtelevat kuluttajien mukaan. Jos kuluttajat ovat rationaalisia, myyjät kilpailevat halvalla hinnalla. Sen sijaan jos kuluttajat eivät ole rationaalisia, myyjät kilpailevat hinnoittelukäytännöillä, jotka luovat mielikuvan

¹¹⁵⁸ Esim. Espoo ja Helsinki edellyttävät kaikkien palvelusetelituottajien liittyvän Luotettava Kumppani-ohjelmaan ja PSOP-järjestelmään.

¹¹⁵⁹ Esim. Chen ym. 2010; Huck ym. 2011; Zhou 2011; Chioveanu & Zhou 2013; Huck & Wallace 2015.

halvasta hinnasta.¹¹⁶⁰ Tämä perustuu siihen, että rajoitetusti rationaalinen kuluttaja yksinkertaistaa päätöksentekoaan siten, ettei hän ota huomioon tiettyjä hinta- ja ulottuvuuksia, vaan tekee valintansa muutaman hänelle keskeisen hinta- ja ulottuvuuden perusteella.¹¹⁶¹

Palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelituottajat voivat vaikuttaa asiakkaiden valintoihin erilaisilla hinnoittelukäytännöillä. Vaikka asiakkaille tarjottua yksikkökustannuskohtaista tietoa palvelujen hinnoista voidaan perustella läpinäkyvyydellä, yritysten välisen kilpailun lisäämisellä ja tätä kautta markkinoiden toiminnan tehostumisella, lisää se palvelun hintaa koskevien tietojen määrää.¹¹⁶² Tämä ei välttämättä ole tehokasta, jos palveluntuottajien hintavertailuun käytetyt etsintäkustannukset ylittävät siitä saatavat hyödyt. Palvelusetelituottajien hinnoittelukäytännöt eivät koske yksinomaan asiakkaita, vaan myös muita palvelusetelituottajia. Oman hinnan etsiminen ja siitä päättäminen edellyttävät, että palvelusetelituottajien on myös tutustuttava kilpailijoidensa hintoihin ja hinnoittelukäytäntöihin ja vertailtava niitä. Monimutkaisten hinnoittelukäytäntöjen voi siten katsoa vaikeuttavan myös palvelusetelituottajien oman hinnan etsintää ja aiheuttavan heille transaktiokustannuksia. Esimerkiksi julkisten hankintojen yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa koskevan tutkimuksen mukaan kirjallisen tarjouksen laadintaan käytetyistä hallinnollisista kustannuksista hinnan määrittämisen osuus oli noin 66 prosenttia, ja hinnan määrittämiseen käytettiin aikaa keskimäärin 12,5 tuntia per tarjous.¹¹⁶³

Vaikka palvelusetelilaki antaa kunnille mahdollisuuden päättää siitä, että kaikkien palvelusetelituottajien on esitettävä hintansa samalla tavalla, käytännössä palvelusetelituottajille on joissakin palveluissa jätetty mahdollisuus päättää itse, miten ne palvelunsa hinnan esittävät.

Palveluntuottajat voivat yksinkertaisimmillaan ilmoittaa palvelun kokonaishinnan (*all inclusive price*) tai palvelun hinta voidaan eriyttää useampaan eri elementtiin ja ilmoittaa niiden yksikköhinnat (*per-unit pricing*). Palvelun eriytetyssä hinnoittelussa palveluntuottaja voi hinnoitella esimerkiksi yhden keskeisen ulottuvuuden hinnan alhaisemmaksi ja lisätä ei-tärkeiden ulottuvuuksien hintaa minimoidakseen rajoitetusti rationaalisen kuluttajan havaitseman kokonaishinnan.¹¹⁶⁴

Tutkimushavainnot Suomen suurimmissa kaupungeissa (Helsinki, Espoo, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa) käytössä olevasta sähköisestä palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmästä osoittivat, että palvelujen hintojen esittämistavoissa on palvelukoh- taisia ja kuntakohtaisia eroja. Esimerkiksi Helsingissä suun terveydenhuollon toimenpiteiden hinnat esitetään kokonaishintana, johon sisältyvät toimisto-, varaus- ja

¹¹⁶⁰ Bar-Gill 2012: 13.

¹¹⁶¹ Esim. Korobkin 2003: 1230; Bar-Gill 2012: 29, 31. Ks. myös Thaler 1999.

¹¹⁶² Esim. Mehta & Sugden 2013: 45

¹¹⁶³ Tiirikainen ym. 2010: 36.

¹¹⁶⁴ Carlin 2009.

tarvikemaksut. Espoossa lapsiperheiden kodinhoitoavun hinnat taas esitetään yksikkökustannuksena per tunti, jotka vaihtelevat päivittäin (ma-pe, la, su, pyhäpäivät) ja kellon (esim. 7–18, 18–22) mukaan. Tampereella puolestaan ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen palvelusetelituottajat voivat esittää palvelun joko kokonaishintana tai eriytettynä hintana. Kokonaishinta sisältää kaikki asiakkaalle aiheutuvat kustannukset (sähkö-, vesi- ja vuokra). Eriytetty hinta voi sisältää erikseen vuokran (sisältyy vesi) ja sähkön tai vuokran (sisältyy vesi), sähkön ja muut kustannukset. Vantaalla pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen hinnat esitetään yhdenmukaisemmin siten, että palvelun kustannukset on eriytetty kolmeen elementtiin: hoitovuorokausi, ateriat ja vuokra. Tällöin mitä enemmän palvelusetelituottajia on, sitä suuremmat ovat asiakkaalle palvelusetelituottajan etsinnästä aiheutuvat informaatiokustannukset.

Palveluntuottaja voi hinnoittelukäytännöillään vaikuttaa asiakkaiden referenssipisteeseen ja sitä kautta heidän hintaherkkyyteensä.¹¹⁶⁵ Jos palveluntuottaja on ensimmäinen, jonka sivustolla asiakas vierailee, on mahdollista, että asiakas ottaa tämän palveluntuottajan hinnan referenssipisteekseen, johon hän vertaa muiden palveluntuottajien hintoja. Palveluntuottajan näkökulmasta referenssipisteeksi valituksi tuleminen edellyttää, että hän on ”näkyvässä”, toisin sanoen erottuu muista palveluntuottajista. Kun palveluntuottaja hinnoittelee palvelun eri ulottuvuudet eri tavoin ja asettaa yhdelle ulottuvuudelle alhaisen hinnan, hänen mahdollisuutensa tulla valituksi kasvavat.¹¹⁶⁶

Palveluntuottajat voivat käyttää hinnoittelukäytäntöä myös keinona, jolla voidaan viestiä asiakkaille palvelujen laadukkuudesta. Palvelusetelijärjestelmässä kalliimmalla hinnalla voidaan viestiä siitä, että asiakkaan saama lisähyöty kalliimman palvelusetelituottajan valinnasta on suurempi kuin siitä asiakkaalle aiheutuva kustannus. Esimerkiksi Arierly (2008) havaitsi tutkimuksessaan, että hinta vaikuttaa kokemukseen. Tutkimuksessa osallistujat saivat ennen kipua aiheuttavaa koetta lukea esitteen lääkkeestä, jonka hinnaksi ilmoitettiin 2,50 \$. Kokeen jälkeen osallistujille annettiin kipua lievittämään esitteessä mainittua lääkettä, mutta plasebolääkkeenä. Lähes kaikki osallistujat kokivat lääkkeen helpottaneen kipua. Seuraavaksi osallistujille annettiin luettavaksi sama esite, mutta nyt lääkkeen hinnaksi mainittiin 2,40 \$. Kokeen jälkeen osallistujille annettiin esiteessä mainittua lääkettä, mutta plasebolääkkeenä. Nyt vain puolet osallistujista koki lääkkeen helpottavan kipua.¹¹⁶⁷

¹¹⁶⁵ Zhou 2011.

¹¹⁶⁶ Esim. Armstrong ym. 2009.

¹¹⁶⁷ Arierly 2008: 183–184.

Hinnan määrittäminen: ankkurointi ja mukauttaminen sekä menetyksen kaihtaminen

Palvelusetelin arvolla on merkitystä palveluntuottajille, kun he päättävät, millä hinnalla he ovat valmiita tuottamaan palvelusetelillä tuotettavan palvelun. Palvelusetelituottajien ensimmäisiä tietoja palvelusetelillä järjestettävästä palvelusta on palvelusetelin arvo. Toisin kuin julkisissa hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa palvelusetelin arvo on julkista tietoa. Palvelusetelin arvon voi katsoa ohjaavan palveluntuottajien hinnoittelua sitä kautta, että se toimii ankkurina, joka vaikuttaa myöhemmin tehtäviin arvioihin sen arvosta. Palvelusetelillä tuotetun vastaavan oman palvelun tuotantokustannukset toimivat referenssipisteenä, johon palveluntuottajat vertaavat palvelusetelin arvoa ja arvioivat, onko palvelusetelin arvo riittävä tai liian pieni kattamaan palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Tämä arvion perusteella palveluntuottajat muokkauttavat oman palvelunsa hintaa.

Palvelusetelilainsäädännön voi myös katsoa vaikuttavan palveluntuottajien palvelun hinnoitteluun. Palvelusetelilain 3.1 §:n 2 kohdan ja 9 §:n säännösten mukaan kunta korvaa palvelusetelituottajalle palvelun tuottamisesta enintään palvelusetelin arvoa vastaavan summan ja kustannukset korvataan tosiasiallisten kustannusten mukaan. Tällöin jos palvelusetelituottaja tuottaa palvelun palvelusetelin arvoa halvemmalla, palvelusetelituottaja menettää palvelusetelin arvon ja ilmoittamansa hinnan välisen erotuksen.¹¹⁶⁸ Tämä on mielletävissä menetykseksi. Koska prospektiteorian mukaan ihmiset kokevat menetykset voimakkaammin kuin saman suuruiset voitot, on todennäköistä, että suuri osa palvelusetelituottajista menetystä kaihtakseen ei tuota palvelua palveluseteliä halvemmalla hinnalla.

Palvelusetelituottajan näkökulmasta palvelusetelin arvoon ankkurointiin saattaa liittyä taloudellinen riski. Jos kunta on määritellyt palvelusetelin arvon liian alhaiseksi ja palvelusetelituottaja luottamusvinouman johdosta arvioi kykenevänsä tarjoamaan palvelua tällä hinnalla, saattaa tämä johtaa siihen, ettei palvelusetelituottajan toiminta ole taloudellisesti kannattavaa.¹¹⁶⁹ Sääntökirjoja koskevien havaintojen mukaan palvelusetelituottajalla on kuitenkin oikeus korottaa palvelusetelillä tuotetun palvelun hintaa tietyin väliajoin.¹¹⁷⁰ Tällöin palvelusetelituottajalle saattaakin olla rationaalista tulla palvelusetelimarkkinoille, pyrkiä saamaan itselleen pysyvä asiakaskunta esimerkiksi palveluasumispalveluissa ja kotihoidossa, ja nostaa palvelun hintaa vähitellen. Koska tutkimukset viittaavat siihen, että asiakkaat harvoin vaihtavat palvelusetelituottajaa, pelkoa asiakkaiden siirtymisestä toisen palvelusetelituottajan asiakkaaksi yksinomaan taloudellisten syiden takia ei välttämättä ole.

¹¹⁶⁸ Esimerkiksi asiakas saa kunnalta 30 euron arvoisen palvelusetelin siivouspalvelujen hankkimiseksi. Jos palvelusetelituottaja ilmoittaa tuottavansa siivouspalveluja 28 eurolla tunnissa, kunta korvaa hänelle enintään tämän hinnan. Palvelusetelituottaja menettää 2 euroa, jonka hän olisi saanut, jos hän olisi ilmoittanut tuottavansa palvelun 30 eurolla.

¹¹⁶⁹ Ks. Kuusinen-James 2012: 73.

¹¹⁷⁰ Esim. Espoon, Helsingin, Salon ja Turun sääntökirjoja koskevat havainnot.

Kunnalle palvelusetelituottajille annettu mahdollisuus korottaa hintoja tietyin väliajoin saattaa kuitenkin synnyttää riskin siitä, että myös kunnan on korotettava palvelusetelin arvoa jokaisen palveluntuottajan tekemän hinnankorostuksen jälkeen, mikäli hinnankorotus vaarantaa asiakkaan toimeentulon edellytyksiä.¹¹⁷¹

6.3 Palvelusetelipalvelujen mainostaminen

Palvelusetelimarkkinoilla mainonnalla on keskeinen merkitys palveluntuottajien välisessä kilpailussa.¹¹⁷² Se on yritysten tärkein väline palvelujensa myymiseksi.¹¹⁷³ Mainonta on myös keino, jolla palveluntuottajat pyrkivät edistämään omaa imagoaan¹¹⁷⁴ ja pyrkivät erottautumaan kilpailijoistaan. Mainonta on myös keino, joka antaa palvelusetelituottajalle mahdollisuuden tulla näkyväksi potentiaalisille palveluseteliasiakkaille. Jos yksityinen palveluntuottaja hakeutuu palvelusetelimarkkinoille vasta siinä vaiheessa, kun markkinat ovat kypsät, toisin sanoen markkinoilla on jo runsaasti palvelusetelituottajia, vaatii itsensä näkyväksi tekeminen (markkinointi) huomattavasti enemmän työtä ja rahaa.¹¹⁷⁵ Lisäksi mainonta on keino, jolla voidaan kiinnittää potentiaalisten asiakkaiden huomio vain joihinkin palvelun ominaisuuksiin ja kertoa vain vähän muista ominaisuuksista.¹¹⁷⁶

KSL:ssa markkinoinnin käsite on laaja. Se koskee kulutushyödykkeiden tarjontaa ja myyntiä.¹¹⁷⁷ Korkeimman oikeuden KKO 23.3.2005 2005:40 ratkaisun perusteluiden mukaan kuluttajasuojalain mukaisena markkinointina pidetään erityisesti mainontaa ja kuluttajiin välittömästi tai välillisesti kohdistuvia muita myynnin edistämistoimia. Markkinointi ei kuitenkaan välttämättä edellytä aktiivisia myynninedistämistoimia. Pelkkä hyödykkeen nimen mainitseminen tai kuvan esittäminen voi olla markkinointia, jos sillä pyritään edistämään myyntiä.

KLS 2 luvun 1 §:n mukaan markkinoinnin (sisältää mainonnan) pitää kuitenkin olla hyvän tavan mukaista eikä siinä saa käyttää kuluttajan kannalta sopimatonta menettelyä. Menettelyä pidetään sopimattomana, jos se on elinkeinotoiminnassa yleisesti hyväksyttävän asianmukaisen menettelytavan vastainen, heikentää kuluttajan kykyä tehdä perusteltu ostopäätös ja johtaa hänet tekemään sellaisen päätöksen, jota hän ei olisi ilman menettelyä tehnyt.¹¹⁷⁸ KSL:a koskevan hallituksen esityksen HE 32/2008 vp mukaan sopimattomuudessa on kysymys sellaisista epäasianmukaisista

¹¹⁷¹ Melin ym. 2012: 41; Palvelusetelilaki 8.1 §.

¹¹⁷² Ks. Tuorila 2018.

¹¹⁷³ COM 2013a: 5.

¹¹⁷⁴ Peltonen & Määttä 2015: 78.

¹¹⁷⁵ Ks. Konkurrenssverket 2014a: 32.

¹¹⁷⁶ Ks. esim. Zhou 2008.

¹¹⁷⁷ KSL 1 luku 1.1 §.

¹¹⁷⁸ KSL 2 luku 3.1 § 2 kohta.

menettelytavoista, jotka vaikuttavat kuluttajan taloudelliseen päätöksentekoon. Sopimattomina menettelyinä pidetään muun muassa harhaanjohtavien ja totuudenvastaisten tietojen antamista sekä olennaisten tietojen antamatta jättämistä ja sekaannusvaaran aiheuttamista.¹¹⁷⁹

Sopimattomia menettelyjä koskevassa direktiivissä menettelyn sopimattomuutta arvioitaessa mittapuuna käytetään keskivertokuluttajaa, jolla tarkoitetaan valistunutta, kohtuullisen tarkkaavaista ja huolellista keskivertokuluttajaa.¹¹⁸⁰ Keskivertokuluttajalla tarkoitetaan kuluttajansuojalakia koskevan hallituksen esityksen HE 32/2008 vp mukaan asiallisesti samaa kuin kuluttajalla muulla lainsäädännössä. Sopimattomia menettelyjä koskevan direktiivin mukaan, jos kaupallinen menettely on suunnattu erityisesti jollekin kuluttajaryhmälle, joka on altis markkinoitavalle tuotteelle esimerkiksi ikänsä tai muun henkilöön liittyvän syyn vuoksi, arvioidaan kuitenkin käytäntöä tällaiseen ryhmään kuuluvan keskivertohenkilön kannalta.¹¹⁸¹ Tällä mahdollistetaan se, että elinkeinonharjoittajien lainmukaisia ja yleisiä mainontakäytäntöjä ei tarvitse rajoittaa. Elinkeinoharjoittajat voivat edelleen lain sallimissa rajoissa mainostaa kulutushyödykkeitään esittämällä liioittelevia väitteitä tai väitteitä, joita ei ole tarkoitus ymmärtää kirjaimellisesti.¹¹⁸² Kuluttaja-asiamiehen ja markkinaoikeuden ratkaisukäytännöissä tällaisina heikkoina kohderyhminä on nähty esimerkiksi ikääntyneet.¹¹⁸³

Vaikka KSL:n tavoitteena on tuottaa kuluttajille tietoa rationaalisen päätöksenteon perustaksi, katsotaan kuluttajan olevan lähinnä mainoksia silmäilevä kuluttaja. Häneltä ei edellytetä mainosten erityistä tutkimista. Suomen oikeuskäytännössä mainosten sopimattomuutta arvioitaessa lähtökohtana on ollut se, minkä käsityksen tavallinen kuluttaja markkinointiaineistosta saa.¹¹⁸⁴ Palvelusetelilainsäädännössä asiakkaan taas katsotaan olevan ns. *Homo Economicus* – kuluttaja, jonka edellytetään vertailevan palveluntuottajia ennen valintaa. Palvelusetelilainsäädännössä asiakas nähdään siten vahvempana kuin yksityissektorilla, jossa kuluttajansuojasääntely on katsottu tarpeelliseksi heikompana osapuolena olevan kuluttajan suojaamiseksi.¹¹⁸⁵

Muutaman kaupungin palvelusetelituottajien verkkosivustoja koskevat havainnot osoittavat niiden olevan rakenteeltaan, ulkoasultaan ja tarjottavilta tiedoiltaan hyvin erilaisia. Niistä on kuitenkin löydettävissä KSL:n 2 luvun 8 §:ssä vaadituista tiedoista hinta, yhteystiedot ja palvelut. Havainnot myös osoittivat, että palveluntuot-

¹¹⁷⁹ KSL 2 luku 5 §, 6 §, 7 §.

¹¹⁸⁰ EUVL 2005 2 luku 5 artikla 3 kohta.

¹¹⁸¹ Ks. myös KSL 2 luku 3.3 §.

¹¹⁸² EUVL 2005 2 luku 5 artikla 3 kohta.

¹¹⁸³ MAO 41/11 31.1.2011; Kuluttaja-asiamiehen ratkaisu dnro 4757/41/2013 27.1.2015.

¹¹⁸⁴ Peltonen & Määttä 2015: 85–88, 90.

¹¹⁸⁵ Ks. esim. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2009: 9.

tajat kohdentavat palvelumainontansa samanlaisena sekä potentiaalisille palveluseteliassiakkaille että palvelunsa itse maksaville asiakkaille. Joidenkin palveluntuottajien internet-sivustoilta löytyy joko erillinen linkki palveluseteliassiakkaille tai maininta palvelusetelistä.¹¹⁸⁶ Sähköisiä palvelusetelituottajien vertailusivustolta esimerkiksi *Parastapalvelu.fi* -verkkosivustosta tehdyt havainnot muutaman kunnan ja kaupungin osalta osoittavat, että vertailusivustoilta on saatavissa palvelusetelituottajien itsensä laatimia kuvauksia itsestään.¹¹⁸⁷ Myös ne ovat sisällöllisesti hyvin erilaisia ja pituisia, jolloin kuvauksista saatavien tietojen vertaileminen eri palvelusetelituottajien välillä on hankalaa. Esimerkiksi osa palvelusetelituottajista saattaa mainostaa toimintaansa vain tekstillä ” – *tuottaa vain osan valituista palvelusisällöistä*”, osa ei ole kertonut palveluistaan mitään ja osa oli laittanut kohtaan linkin yrityksen omille verkkosivuille. Osa palvelusetelituottajista on taas kirjoittanut pitkänkin kuvauksen itsestään. Tulokset kertovat siitä, että palvelusetelituottajien markkinoinnissa on eroja, mutta myös siitä, etteivät kaikki palvelusetelituottajat syystä tai toisesta ole panostaneet mainostamiseen palvelusetelituottajien vertailusivustoilla.

www.klemmari.info.fi -palvelusetelituottajia koskevalla internet-sivustolla taas jokaisen palvelusetelituottajan kohdalla on linkki palveluntuottajan omalle www-sivulle. Tällä sivustolla yrittäjä vasta varsinaisesti mainostaa palvelujaan. Tämä viittaisi siihen, että järjestelmä on pyritty rakentamaan siten, että asiakkaille annetaan palveluntuottajista samat tiedot ja jos asiakkaat haluavat lisää tietoja, he joutuvat siirtymään palvelusetelituottajan omalle verkkosivustolle. Palvelusetelituottajien mahdollisuus mainostaa palvelujaan kuvilla ja lisätiedoilla edellyttää siten, että asiakkaat siirtyvät palvelusetelituottajien omille verkkosivustoille.

Vaikutusheuristiikka

Yksi keino, jota palvelusetelituottajat voivat mainonnassaan hyödyntää, on ihmisten taipumus vaikutusheuristiikkaan. Tietoihin perehtymisen ja palvelusetelituottajien

¹¹⁸⁶ Havainnot koskevat Salon kaupungin tehostettua palveluasumista tuottavien palvelusetelituottajalistalla olevien palveluntuottajien verkkosivustoja, Tampereen kaupungin omaishoidon palvelusetelituottajalistalla olevien tuottajien verkkosivuja ja Pietarsaaren kaupungin palvelusetelituottajalistaa. Tarkastelu tehty 2.2.2018.

¹¹⁸⁷ Havainnot koskevat lapsiperheiden tilapäistä kotihoitoa tarjoavia Tuusulan palvelusetelituottajia (9 kpl), omaishoidon sijaispalveluita tarjoavia Seinäjoen kaupungin palvelusetelituottajia (7 kpl), kotihoitoa tarjoavia Liedon kunnan palvelusetelituottajia (11 kpl), ikääntyneiden päivätoimintaa tarjoavia Helsingin kaupungin palvelusetelituottajia (11 kpl) ja henkilökohtaista apua tarjoavia Kuusamon palvelusetelituottajia (12 kpl). Tiedot on poimittu *www.parastapalvelu.fi* -palvelusetelituottajien vertailusivulta 2.2.2018.

vertailemisen sijasta asiakas valitseekin tunteen perusteella. Tällöin hänen valintaansa ohjaa se, miten hän reagoi palveluja koskevaan palvelusetelituottajan kuvaukseen.¹¹⁸⁸

Hyvän esimerkin tunteiden vaikutuksesta ihmisten käyttäytymiseen tarjoaa Mainonnan eettisen neuvoston MEN 8.12.2015 33/2015 antama lausunto. Kysymys oli yksityishenkilöltä saadusta lausuntopyynnöstä, joka koski lääkäripalveluita tarjoavan yrityksen suoramarkkinointikirjettä. Suoramarkkinointikirjeessä kerrottiin nauttentautien erikoislääkärin tarjoamista palveluista ja mammografiatutkimuksesta. Lausunnon pyytäjän mukaan mainos on hyvän tavan vastainen, koska se herättää turhaa huolta. Mainonnan eettisen neuvoston mukaan kirjeen sävyn ei kuitenkaan voitu tulkita olevan pelotteleva, vaan neutraalin asiallinen. Siinä kerrottiin gynekologin tarjoamista palveluista ja kannustettiin naisia aktiivisuuteen oman hyvän terveydentilansa ylläpitämisessä. Päätöksen mukaan mainos ei ollut hyvän tavan vastainen ja päätöksenä oli vapauttava lausunto.¹¹⁸⁹

Palvelusetelituottajien verkkosivuilla ja sähköisissä palveluntuottajien vertailusivuilla (esim. Parastapalvelua) olevien palvelusetelipalveluiden kuvausten ja niihin sisältyvien tietojen voidaan katsoa olevan tietoja, jotka herättävät asiakkaassa joko positiivisia tai negatiivisia tunteita.¹¹⁹⁰ Nämä tunteet voivat taas vaikuttaa siihen, ketkä asiakas valitsee vertailuun tai kenet hän valitsee palveluntuottajakseen. Näiden tunteiden voi katsoa myös vaikuttavan siihen, miten asiakas arvioi palveluntuottajien tarjoamiin palveluihin liittyviä riskejä ja hyötyjä. Paul Slovicin ja Ali Alkahamin (1994) mukaan koetun riskin ja koetun hyödyn välinen suhde on yhteydessä ihmisten yleiseen tunneperäiseen riskinarviointiin. Jos ihmiset reagoivat asiaan myönteisesti, he arvioivat siihen liittyvät riskit vähäiseksi ja hyödyt suuriksi. Jos he taas reagoivat asiaan kielteisesti, he arvioivat riskit suuriksi ja hyödyt vähäisiksi.¹¹⁹¹

Tunteisiin perustuvat arviot ovat nopeita ja automaattisia. Ne ovat voimakkaimpia silloin, kun päätökset ovat monimutkaisia, ihmisten henkiset resurssit ovat rajallisia tai heillä ei ole aikaa pohtia asioita.¹¹⁹² Tällöin ihmiset eivät ajattele riskejä ja hyötyjä toisistaan erillisinä. Esimerkiksi Finucanen ym. (2000) tutkimuksen mukaan tutkittavat, jotka suhtautuivat negatiivisesti ydinvoimaan, pitivät ydinvoiman hyötyjä vähäisinä ja riskejä suurina. Tutkittavien asennetta voitiin kuitenkin muuttaa ydinvoimalle myönteisemmäksi, kun heille tarjottiin tietoa vain ydinvoiman hyödyllisyydestä tai alhaisesta riskistä. Tällöin jos palvelusetelituottajat antavat tietoa (mainostavat) vain palveluihinsa liittyvistä hyödyistä, he alentavat (häivyttävät) mainoksia lukevien ihmisten käsityksiä riskeistä. Esimerkiksi yksi palvelusetelillä palveluja

¹¹⁸⁸ Ks. esim. Finucane ym. 2000; Slovic ym. 2002.

¹¹⁸⁹ MEN 33/2015 8.12.2015.

¹¹⁹⁰ Ks. Zajonc 1968.

¹¹⁹¹ Slovic & Alkahami 1994.

¹¹⁹² Finucane ym. 2000.

tarjoava yritys mainostaa henkilökohtaista apu -palveluaan seuraavasti. *"Palvelusetelin hyödyntäminen on helppoa: Ota meihin yhteyttä. Selvitämme tilanteesi ja henkilökohtaisen avustamisen tarpeen. Etsimme sinulle sopivan avustajan. Me hoitamme kaiken muun!"*¹¹⁹³ Yritys mainostaa hoitavansa palvelusetelin käyttöön liittyvät asiat asiakkaan puolesta. Asiakas säästää palvelusetelituottajan etsintäkustannuksissa ja avustajan kanssa laadittavan sopimuksen sopimuskustannuksissa.

Palvelusetelituottajat voivat hyödyntää vaikutusheuristiikkaa myös siten, että he kuvailevat palvelujaan käyttämällä ilmaisia, jotka herättävät ihmisissä yleensä myönteisiä tunteita kuten henkilökunta paikalla 24/7, oma kokki ja maukas kotiruoka, pihalle suoraan olohuoneesta ja palvelutalossa on takka.¹¹⁹⁴ Oma kokki tai takka saattavat tuoda mainosta lukevan ihmisen mieleen itse tehdyn ruoan, viihtyvyyden ja kodikkuuden ja tätä kautta muodostaa asiakkaalle kuvan palvelutalosta miellyttävänä, kodinomaisena paikkana.

Kehysvaikutus

Palveluntuottajat voivat myös mainostaa palvelujaan siten, että lainsäädännön palvelujen tuottamiselle asetettu velvoite on mainoksessa käännetty palveluntuottajan asiakkaalle tarjoamaksi hyödyksi. Kysymys on kehysvaikutuksesta. Esimerkiksi vanhuspalvelulain 4 luku 21.2 § edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikön toimintaa on johdettava siten, että se tukee laadukasta kuntouttavan työotteen edistämistä.¹¹⁹⁵ Kysymys on siitä, että palveluja tuottavien työntekijöiden edellytetään toteuttavan palvelut tietyllä tavalla, koska se ylläpitää asiakkaiden omia voimavaroja, hidastaa palvelutarpeen kasvua ja tätä kautta hidastaa ikääntymiseen liittyvien sosiaali- ja terveystenonon kasvua.

Muutaman palvelusetelituottajan omilla verkkosivuilla tämä palveluntuottajille asetettu lakisäätöinen velvoite on sanavalinnoilla muotoiltu siten, että nimenomaan kyseiselle palveluntuottajalle on tärkeää tukea asiakkaan toimintakyvyn ylläpitoa. Se on mielletävissä osaksi huolenpitoa. Esimerkiksi *"Hoitajamme ovat aina sitoutuneet kuntouttavaan työtöteeseen, jossa jokaisen asiakkaan voimavaroja ja oma-*

¹¹⁹³ Onniterveys. Espoossa henkilökohtaista apua tarjoava palvelusetelituottaja.

¹¹⁹⁴ Seniorikodit. Ikäihmisille palveluasumista tarjoava palvelusetelituottaja.

¹¹⁹⁵ Kuntouttavalla työtöteellä tarkoitetaan sitä, että asiakasta kannustetaan ja tuetaan käyttämään jäljellä olevia omia voimavarojaan arjen askareissa. Sen tavoitteena on ylläpitää ja jopa parantaa iäkkään ihmisen toimintakykyä silloinkin, kun sitä on jäljellä vain vähän. (HE 160/2012 vp: 19, 52.)

*aloitteisuutta tuetaan”.*¹¹⁹⁶ *”Tavoitteena on edistää kuntoutumista ja hyvää elämänlaatua”.*¹¹⁹⁷ *”Elämänlaatua ja hyvinvointia turvataan ja parannetaan kuntouttavalla hoivatyöllä sekä aktiivisella ja monipuolisella viriketoiminnalla”.*¹¹⁹⁸

Vahvistusvinouma

Palveluntuottajat voivat hyödyntää mainoksissaan myös ihmisten taipumusta vahvistusvinoumaan. Tämän seurauksena ihmisillä on taipumus etsiä ja keskittyä vain tai ensisijaisesti sellaiseen tietoon, joka vahvistaa heidän aiemmin tekemäänsä päätöstä. Vahvistusvinouma johtaa siten valikoivaan informaation hyödyntämiseen, minkä seurauksena kaikkea relevanttia tietoa ei käydä läpi.¹¹⁹⁹

Koska asiakkaat ovat joutuneet jo ennen palvelusetelituottajan valintaa tekemään päätöksen, että he ottavat vastaan tarjotun palvelusetelin, on oletettavaa, että he myös palvelusetelituottajia vertaillessaan etsivät tietoja, jotka tukevat sitä, että heidän päätöksensä ottaa vastaan tarjottu palveluseteli oli oikea. Tällöin palvelusetelituottajien kannattaa kuvata tai mainostaa palvelujaan samoilla tiedot, joilla asiakkaita kannustetaan valitsemaan palveluseteli.

Palvelusetelituottajien verkkosivustoja koskevat havainnot viittaisivat siihen, että näin palvelusetelituottajat myös toimivat. Esimerkiksi yksi palvelusetelituottaja mainostaa verkkosivuillaan syitä, joiden vuoksi asiakkaan kannattaa valita yritys palvelujensa tuottajaksi.¹²⁰⁰ *”Saat aina päättää miten ja milloin sinua avustetaan sekä kuka sinua avustaa”* (oikeus valita palvelunantaja ja palvelun toteuttamistapa ja -aika) ja *”– asiakkaana voit aina halutessasi vaihtaa henkilökohtaisen avustajan –”* (oikeus vaihtaa palvelunantaja).

Sopulikäyttäytyminen

Palvelusetelituottajat voivat hyödyntää myös ihmisten taipumusta sopulikäyttäytymiseen. Ilmiön tai tuotteen suosio kannustaa ihmisiä tekemään saman päätöksen. Ihmisten halu saada hyödykettä lisääntyy hyödykettä ostavien ihmisten määrän lisääntyessä.¹²⁰¹ Sopulikäyttäytymisessä määrällä on suuri merkitys. Esimerkiksi jos näemme, että ”vaunussa” on vain kolme ihmistä ja tiedämme, etteivät sadat ihmiset ole

¹¹⁹⁶ Seniorikodit. Ikäihmisille palveluasumista tarjoava palvelusetelituottaja.

¹¹⁹⁷ Telkanhoiva. Kotipalveluja tarjoava palvelusetelituottaja.

¹¹⁹⁸ Coronaria Cajanuksentienkoti Oy. Oulussa tehostettua palveluasumista tuottava palvelusetelituottaja.

¹¹⁹⁹ Hart ym. 2009: 556; Nickerson 1998: 177–178.

¹²⁰⁰ Onniterveys. Espoossa henkilökohtaista apua tarjoava palvelusetelituottaja.

¹²⁰¹ Leibenstein 1950: 189.

”hypänneet kelkkaan” eli ostaneet hyödykettä, emme halua ostaa hyödykettä ja päinvastoin. Toisten ihmisten valinta saattaa siten toimia vihjeenä, jota ihmiset voivat hyödyntää tehdessään valintaa.¹²⁰²

Koska palveluntuottajien yksityiskohtaiset asiakasmäärät kuuluvat yrityssalaisuuden piiriin, niitä ei käytetä sopulikäyttäytymisen aikaansaamiseksi. Sen sijaan esimerkiksi PSOP-järjestelmän palvelusetelituottajien vertailusivustolla olevat palvelusetelituottajien kuvauksia koskevat havainnot viittaavat siihen, että asiakasmääristä voidaan antaa yleisellä tasolla joitain tietoja kuten ”[t]oimimme Suomessa 175 kunnassa ja asiakkaita meillä on noin 40 000”.¹²⁰³ Asiaksmääriin voidaan viitata myös epäsuorasti kertomalla, että ”[t]yöllistämme lähes 600 sosiaali- ja terveysalan ammattilaista eri puolilla Suomea” tai ”[y]rityksessämme työskentelee kuukausittain satoja hoitoalan ammattilaisia ja työntekijärekisterissämme on yhteensä noin 1 200 hoitoalan ammattilaista”.¹²⁰⁴ Yrityksen työntekijämäärän voi suoraan katsoa kertovan sen suosiota. Jos yrityksellä ei olisi asiakkaita, ei se myöskään pystyisi tarjoamaan työtä sadoille työntekijöille.

Informaatiovinouma

KSL 2 luvun 8 §:n mukaan elinkeinonharjoittajan tarjotessa yksilöityä kulutushyödykettä tiettyyn hintaan on markkinoinnista käytävä ilmi kulutushyödykkeen pääominaisuudet siinä laajuudessa kuin on asianmukaista ottaen huomioon käytetty viestin ja tarjottu kulutushyödyke. Lakia koskevan hallituksen esityksen HE 32/2008 vp mukaan hyödykkeestä annettujen tietojen määrä on sidoksissa hyödykkeeseen. Mitä yksinkertaisempi ja tavallisempi markkinoitu hyödyke on, sitä vähemmän tietoja on annettava. Sen sijaan monimutkaisempien hyödykkeiden ominaisuuksista on kerrottava tarkemmin.

Palvelusetelituottajien verkkosivustoja koskevat havainnot osoittivat, että joiltakin sivuilta löytyy runsaasti tietoa palveluntuottajan palveluista ja elinkeinonharjoittajasta, joidenkin palveluntuottajien verkkosivuilta vain vähän. Palveluntuottajien kannattaa kuitenkin tarjota asiakkaille yksityiskohtaisempaa tietoa palveluistaan, koska ihmisillä on taipumus informaatiovinoumaan. He uskovat, että mitä enemmän heillä on käytettävissään tietoa valintansa perustaksi, sitä paremman päätöksen he tekevät. Tällöin yksityiskohtaisemman tiedon tarjoaminen voi lisätä välittömästi todennäköisyyttä sille, että palvelusetelituottaja tulee asiakkaalle näkyvämmäksi, ja tätä kautta lisää välillisesti hänen mahdollisuuksiaan tulla valituksi.

¹²⁰² Ks. esim. Hargraves Heap 2013.

¹²⁰³ Stella Kotipalvelut Oy. Turussa kotihoitoa tarjoava palvelusetelituottaja.

¹²⁰⁴ Debora Oy ja Kotipalvelu Mehiläinen Oy. Turussa kotihoitoa tarjoavia palvelusetelituottajia.

Yksityiskohtaisempien tietojen antaminen lisää kuitenkin annettujen tietojen kokonaismäärää. Tämä taas johtaa siihen, että asiakkaiden on vaikeampi erottaa hyvälaatuisia palveluja tuottavia palveluntuottajia huonolaatuisista palveluntuottajista. Samalla tämä vaikeuttaa hyvälaatuisia palveluja tuottavan palveluntuottajan erottautumista heikkolaatuisia palveluja tuottavista palveluntuottajista. Runsas tietojen tarjoaminen palvelusetelillä tuotetusta palvelusta vaikeuttaa mahdollisen sitruunaongelman poistamista palvelusetelimarkkinoilla.

Tietojen esittämistapa ja sädekehävaikutus

Myös tietojen esittämistavalla voidaan vaikuttaa asiakkaiden valintoihin. Käyttäytymistieteelliset tutkimukset osoittavat, että ihmiset eivät välttämättä reagoi tilastotietoon odotetulla tavalla. Esimerkiksi eloisalla ja henkilökohtaisella informaatiolla on ihmisten käyttäytymiseen tehokkaampi vaikutus kuin tilastoilla. Tämä perustuu siihen, että eloisa ja henkilökohtainen informaatio herättää enemmän huomiota, ja vaikutusheuristiikan seurauksena ihmisillä on taipumus reagoida siihen.¹²⁰⁵

Käyttäytymistieteellisissä tutkimuksissa on myös havaittu, että esimerkiksi hymy vaikuttaa ihmisen käsitykseen muista ihmisistä. Marianne LaFrancen ja Marvin Hechtin (1995: 215) tutkimuksessa opiskelijoille näytettiin naisopiskelijan kuvia, joissa naisilla oli joko neutraali ilme tai erilaisia hymyjä (aito hymy, epäaito tai onneton hymy). Tulokset osoittivat, että opiskelijat luokittelivat hymyilevät naisopiskelijat luotettavammiksi, rehellisemmiksi, aidommiksi, paremmiksi, tottelevaisemmiksi ja ihailtavammiksi kuin naisopiskelijat, jotka eivät hymyilleet. Tätä voi selittää sädekehävaikutuksella. Yksi myönteiseksi tulkittu ominaisuus vaikuttaa siihen, että ihminen nähdään myös jollakin toisella ominaisuudella myönteisessä valossa.

Palveluntuottajien verkkosivustoja koskevat havainnot osoittivat, että sivuilla käytetään runsaasti hymyileviä kuvia kyseisen palvelun kohderyhmästä. Kuvista ei voi kuitenkaan päätellä, ovatko kuvissa olevat ihmiset ko. palveluntuottajan asiakkaita ja työntekijöitä. Kuvat hymyilevistä ihmisistä ovat keino, jolla potentiaalisille asiakkaille pyritään luomaan kuvaa luotettavasta ja rehellisestä palveluntuottajasta, ja tyytyväisistä ja onnellisista asiakkaista. Kuvien käyttö palvelujen mainostamisen yhteydessä saattaa kuitenkin edistää vahvistusvinoumaa. Sen seurauksena asiakkaat saattavat etsiä palvelusetelituottajan sivuilta vain tietoja, jotka vahvistavat heidän kuvista muodostamaansa ennakkokäsitystä. Esimerkiksi kuvista muodostuu käsitys, että asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin, jonka seurauksena palvelusetelituottajan sivuilta etsitään tietoja palveluja käyttäneiden asiakkaiden kokemuksia.

¹²⁰⁵ Jolls ym. 1998: 1537.

7 Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä ja kunnan valinnat käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta

Tässä luvussa käsitellään Ruotsissa voimassa olevaa valinnanvapausjärjestelmää koskevaa lakia (*lag om valfrihetssystem* 2008:962, *LOV*), ellei toisin erikseen mainita. Ruotsissa valinnanvapausjärjestelmällä tarkoitetaan menettelyä, jossa yksilöllä on oikeus valita, minkä palvelunjärjestäjän (jatkossa kunta) hyväksymän palveluntuottajan palveluja hän käyttää.¹²⁰⁶

Valinnanvapausjärjestelmä on määritelty uudeksi tavaksi ostaa palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Sen korostetaan olevan vaihtoehtoinen tapa julkisen hankintalain (*lag om offentlig upphandling* 2016:1145, *LOU*) mukaiselle menettelylle).¹²⁰⁷ Ruotsin valinnanvapausjärjestelmää ohjaava laki muistuttaakin rakenteeltaan, sisällöltään ja käsitteiltään julkista hankintalakia. Esimerkiksi valinnanvapauslaissa kunnista käytetään käsitettä hankintaviranomainen (*upphandlade myndighet*).¹²⁰⁸ Kuntien on hankkiessaan palveluja valinnanvapausjärjestelmällä noudatettava yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden, vastavuoroisen tunnustamisen, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteita.¹²⁰⁹ Nämä periaatteet ovat täsmälleen samoja, joita kuntien on noudatettava myös hankkiessaan julkisesti rahoitettuja palveluja kilpailuttamismenettelyllä.¹²¹⁰ Valinnanvapauslaissa on kysymys lähinnä kunnan ja palveluntuottajien eikä asiakkaan ja palveluntuottajan oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämisestä.

¹²⁰⁶ Valinnanvapauslaki 1 luku 1 §. Ks. *lag om offentlig upphandling* 1 luku 2 §.

¹²⁰⁷ Prop. 2008/09:29: 1, 89; SOU 2008/15: 27. Lisäksi SOU:ssa (2008/15: 41) esitettiin, että julkisia hankintoja koskevaa lakia muutettaisiin siten, että lakia ei sovelleta silloin, jos hankintaviranomaiset soveltavat palveluja ostaessaan valinnanvapauslakia. Ehdotus ei kuitenkaan sisältynyt valinnanvapauslakia koskevaan hallituksen esitykseen.

¹²⁰⁸ Valinnanvapauslaki 2 luku 7 §.

¹²⁰⁹ Valinnanvapauslaki 1 luku 2 §.

¹²¹⁰ Ks. EUVL 2014a.

Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä vastaa perusrakenteeltaan Suomen nykyistä palvelusetelijärjestelmää. Palvelunjärjestäjien näkökulmasta järjestelmien perusrakenteiden samankaltaisuus ilmenee siinä, että Ruotsissa kunnat joutuvat valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta päättäessään päättämään samantapaisista asioista kuin kuntapäätäjät Suomessa. Ne joutuvat tekemään valintoja, jotka koskevat valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa, järjestelmän piiriin kuuluvia palveluja, palveluntuottajien hyväksymistä, korvausmenettelyjä, passiivisia asiakkaita¹²¹¹ ja informaatiota.

7.1 Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa koskevat valinnat

Valinnanmahdollisuus ja opt in -säännös

Ruotsissa maakäräjillä on ollut velvollisuus järjestää vuoden 2010 alusta lähtien perusterveydenhoidon palvelut soveltamalla lakia valinnanvapausjärjestelmästä (*vårdval-järjestelmä*).¹²¹² Osassa maakäräjiä asukkailla oli ollut jo 1980-luvun lopulta lähtien mahdollisuus valita perusterveydenhoidossa hoitava lääkäri tai vastaanotto, osassa taas ei.¹²¹³ Valinnanvapausjärjestelmän säätäminen ainoaksi vaihtoehdoksi järjestää perusterveydenhuollon palveluja oli keino, jolla kaikki maakäräjät veloitettiin kehittämään toimintaansa samansuuntaisesti.¹²¹⁴ Sen sijaan muissa maakäräjien järjestämissä terveyden- ja sairaanhoidon palveluissa sekä kunnan järjestämissä sosiaalipalveluissa valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto on kunnille vapaaehtoista.

Sosiaalipalveluissa valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa koskeva valinta rakentuu oletussäännölle, joka automaattisesti jättää kunnat valinnanvapausjärjestelmän soveltamisen ulkopuolelle. Kysymys on opt in -säännöstä kuten Suomessakin. Valinnanvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ratkaisua perusteltiin sillä, että vapaaehtoisuuden edut olivat haittoja suuremmat. Esimerkiksi hallituksen ei tarvitsisi ratkaista sitä, mitä toimintoja valinnanvapausjärjestelmä koskee eikä sitä, milloin olisi kohtuullista edellyttää kaikkien kuntien olevan valmiita valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoon.¹²¹⁵ Jos hallitus sen sijaan olisi päätenyt esittämään pakollista valinnanvapausjärjestelmää kaikkiin sosiaalipalveluihin, olisi

¹²¹¹ Passiivisilla asiakkailla tarkoitetaan asiakkaita, jotka eivät käytä oikeuttaan valita palveluntuottaja.

¹²¹² Hälso- och sjukvårdslag 7 luku 3 §.

¹²¹³ Prop. 2008/09:74: 8.

¹²¹³ Ks. Prop. 2008/09:74.

¹²¹⁴ Ks. Prop. 2008/09:74: 27.

¹²¹⁴ Prop. 2008/09:29: 54.

¹²¹⁵ Prop. 2008/09:74.

tämä rajoittanut kuntien itsehallintoa. Sen sijaan kun kunnille annetaan mahdollisuus päättää itse järjestelmän käyttöönotosta ja sen rakenteesta, voi valinnanvapauden itessään katsoa toimivan tekijänä, jolla valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa voidaan kunnissa edistää.¹²¹⁶ Lisäksi kun päätökset tehdään lähellä niitä, joita ne koskevat, ja kun päätökset vastaavat paikallisia olosuhteita, paikallishallinto tulee halvemmaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi ja verovarja käytetään siten tehokkaimmalla tavalla.¹²¹⁷

Valinnanvapauslaki jättääkin kunnille suuren vapauden rakentaa valinnanvapausjärjestelmiä vastaamaan alueellisia ja paikallisia olosuhteita ja tarpeita.¹²¹⁸ Laki ei edellytä, että sitä on sovellettava sisällöllisesti yhdenmukaisesti kaikissa sosiaalipalveluissa.¹²¹⁹ Laki jättää kunnille merkittävän valinnanvapauden päättää muun muassa korvausjärjestelmästä, palveluntuottajien hyväksymiskriteereistä ja järjestelmän piiriin otettavista palveluista. Käytännössä Ruotsissa kuten ei myöskään Suomessa ole vain yhtä valinnanvapausjärjestelmää, vaan erilaisia variaatioita sisältäviä valinnanvapausjärjestelmiä. Lisäksi valinnanvapausjärjestelmän tavoitteena on enemminkin turvata palveluntuottajille yhdenvertainen kohtelu yrityksen kotipaikkakunnasta tai -maasta riippumatta, kun taas asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu on edelleen sidoksissa asuinpaikkakuntaan. Tämän seurauksena valinnanvapausjärjestelmän vapaaehtoinen käyttöönotto tuottaa asiakkaiden eriarvoisen kohtelun uuden muodon sosiaalipalveluihin.¹²²⁰

Hallintavaikutus, muuttumattomuusvinouma ja alhaisen todennäköisyyden riski

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton vapaaehtoisuus jättää kunnille myös mahdollisuuden luopua järjestelmän soveltamisesta palveluissa. Tällöin niiden pitää ilmoittaa asiasta kansallisella verkkosivustolla (www.valfrihetswebben.se).¹²²¹ Kiintoisaa on kuitenkin se, ettei valinnanvapauslain esitöissä esitetty mahdollisia syitä valinnanvapausjärjestelmästä luopumiselle. Tämä voi ilmentää lainkirjoittajien ja esitöiden laatijoiden taipumusta arvioida luopumista koskevan todennäköisyyden riskin alhaiseksi, minkä seurauksena he aliarvioivat valinnanvapausjärjestelmästä luopumisen todennäköisyyden. Tätä voi selittää se, että ennen valinnanvapauslain säätämistä asiakkaiden valintaa edistävien ns. *kundsval-järjestelmien*¹²²² käyttö vanhustenhuollossa yleistyi. Esimerkiksi vuosien 2006–2007 välisenä aikana *kundsval-*

¹²¹⁶ Statskontoret 2007: 24–25.

¹²¹⁷ SOU 2008/15: 126; Prop. 2014/15:15: 11.

¹²¹⁸ Ks. myös Prop. 2008/09:74: 35; Prop. 2014/15:15: 9.

¹²¹⁹ Valinnanvapauslaki 1 luku 1.2 §.

¹²²⁰ Ks. Prop. 2014/15:15.

¹²²¹ Valinnanvapauslaki 3 luku 1 §.

¹²²² Vanha ihminen tai vammainen (*funktionshindrade*) henkilö valitsee itselleen palveluntuottajan kunnan hyväksymien palveluntuottajien joukosta. Hyväksyntä tapahtui valtuutuksella tai sertifioinnilla. (Szebehely 2011: 220).

järjestelmää tai samankaltaista järjestelmää käytti 27 kuntaa ja sama määrä kuntia suunnitteli ottavansa mallin käyttöön.¹²²³ Järjestelmän yleistymistä koskevat tiedot eivät siten luoneet perustaa ajatukselle, että järjestelmän käytöstä luovuttaisiin.

Valinnanvapausjärjestelmän käytöstä luopuminen näyttääkin olevan varsin vähäistä. Valinnanvapausjärjestelmän käyttöä koskevat selvitykset viittaisivat tosin siihen, että luopuneiden kuntien määrä olisi kasvussa. Huhtikuussa 2016 kuusi kuntaa oli tehnyt päätöksen luopua valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta.¹²²⁴ Lokakuussa 2018 vastaavan päätöksen oli tehnyt kahdeksan kuntaa lisää.¹²²⁵ Tämä voi kertoa siitä, että valinnanvapausjärjestelmästä luopumista koskeva päätös tietyssä palvelussa/tiettyissä palveluissa ei välttämättä ole kunnille helppo. Se esimerkiksi muuttaisi markkinaolosuhteita ja aiheuttaisi epävarmuutta toimintojen organisoinnissa.¹²²⁶ Kunnille aiheutuisi kustannuksia myös yksityisoikeudellisten sopimusten purkamisesta¹²²⁷, minkä seurauksena kunnan pitäisi pystyä tarjoamaan vastaavat palvelut yksityisten palveluntuottajien piirissä oleville asiakkaille. Yksityisten palveluntuottajien (ostopalvelut, valinnanvapausjärjestelmä) osuus kunnan järjestämistä palveluista on kuitenkin huomattava¹²²⁸, minkä seurauksena asiakkaiden ottaminen takaisin kunnallisten palvelujen piiriin ei ole käytännössä mahdollista ainakaan lyhyellä aikavälillä. Esimerkiksi lokakuussa 2017 yksityiset palveluntuottajat tuottivat 65 vuotta täyttäneiden kotipalveluista 23 prosenttia ja erityisasumispalveluista 20 prosenttia. Vammaisille tarjotuista kotipalveluista yksityisten osuus oli 32 prosenttia ja erityisasumispalveluista 24 prosenttia.¹²²⁹ Kuntien valinnanvapausjärjestelmästä luopumista voi ehkäistä myös muuttumattomuusvinouma ja uponneet kustannukset. Lisäksi valinnanvapausjärjestelmästä luopumista voi ehkäistä hallintavaikutus. Valinnanvapausjärjestelmästä luovutaan, jos luopumisesta saatava hyöty on suurempi, kuin mitä järjestelmän käyttämisestä saadaan. Esimerkiksi järjestelmän soveltamisesta luovutaan sen takia, että järjestelmän käyttö tulee kunnalle kalliiksi.¹²³⁰

¹²²³ Szebehely 2011: 221.

¹²²⁴ SKL 2016.

¹²²⁵ SKL 2018a.

¹²²⁶ Ks. Lagrådet 2014.

¹²²⁷ Ahonen ym. 2015: 25.

¹²²⁸ Esimerkiksi vuonna 2017 kunnat ostivat 44 miljardilla kruunulla hoito- ja hoivapalveluja (*vård och omsorg*) yksityisiltä palveluntuottajilta, mikä vastasi 18 prosenttia hoito- ja hoivakustannusten kokonaiskustannuksista (SKL 2019: 21).

¹²²⁹ SKL 2019: 55–56.

¹²³⁰ Statskontoret 2012: 34.

7.1.1 Hankintalain käyttö valinnanvapausjärjestelmässä

Vaikka valinnanvapausjärjestelmän korostetaan olevan vaihtoehto julkiselle hankintalaille, ei tämä kuitenkaan valinnanvapausjärjestelmää koskevan hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan sulje pois mahdollisuutta käyttää valinnanvapausjärjestelmää ja hankintamenettelyä myös rinnakkain.¹²³¹ Tätä perustellaan kuntien itsemääräämisoikeudella.¹²³²

Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan, jos valinnanvapausjärjestelmässä ei sallittaisi hankintamenettelyn käyttöä, johtaisi tämä siihen, etteivät kunnat voisi kilpailuttaa omaa toimintaansa. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että kunnat menettäisivät yhden keinon tehostaa omaa toimintaansa. Tämä merkitsisi myös, että valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto supistaisi kunnan mahdollisuuksia hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta ja vaikeuttaisi näin lainsäädännön kunnille asetettujen velvollisuuksien toteuttamista. Hankintalain käytön kieltäminen valinnanvapausjärjestelmässä merkitsisi, että vaikka kunta on ottanut valinnanvapausjärjestelmän käyttöön, se ei pysty sitä kuitenkaan käyttämään. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 tuotiinkin esille, että joillakin alueilla maakäräjät eivät olleet kyenneet houkuttelemaan yhtäkään yksityistä palveluntuottajaa hakemaan terveyskeskuspalvelujen palveluntuottajaksi, koska maksettava korvaus on liian pieni. Esityksen mukaan hankintamenettelyä voitaisiin käyttää kannustimena yksityisille palveluntuottajille hakeutua valinnanvapausjärjestelmään. Yksityisen palvelutuotannon saaminen alueelle taas on edellytys sille, että suunnitelmissa oleva pakollisen valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto perusterveydenhuollossa [ja vapaaehtoinen käyttöönotto sosiaalihuollossa] voi toteutua.¹²³³ Toisin sanoen hankintalain käyttö valinnanvapausjärjestelmässä on keino, jolla pyritään varautumaan riskiin siitä, etteivät yksityiset palveluntuottajat hakeudu valinnanvapausjärjestelmään. Julkisen vallan näkökulmasta hankintalain käytön kieltäminen valinnanvapausjärjestelmässä tarkoittaisi sitä, että valtio menettäisi yhden keinon edistää pk-yritysjyyttä. Kunnat menettäisivät yhden vaihtoehtoisen tavan kilpailuttaa yksityisiä palveluntuottajia, mikä saattaisi ehkäistä niiden halukkuutta siirtyä käyttämään valinnanvapausjärjestelmää. Tämä taas vaikuttaisi siihen, ettei asiakkaiden valinnanvapaus lisäännä. Koska ihmisillä on taipumus kaihtaa menetyksiä, hankintalain käytön salliminen valinnanvapausjärjestelmässä on keino, jolla kaikki voittavat.

Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 hankintamenettelyn sallimista valinnanvapausjärjestelmässä perustellaan myös kilpailuneutraalisuudella. Valinnanva-

¹²³¹ Prop. 2008/09:29: 1; SOU 2008/15: 27.

¹²³² Prop. 2008/09:29: 88–89.

¹²³³ Prop. 2008/09:29: 89

pausjärjestelmässä valinnanvapauslain ja hankintalain mukaan valittujen palveluntuottajien pitää täyttää samat hyväksymiskriteerit.¹²³⁴ Kilpailuneutraalisuuden vaatimus koskee myös palvelusta maksettavaa korvausta. Kaikille valinnanvapausjärjestelmässä mukana oleville palveluntuottajille on maksettava saman palvelun tuottamisesta korvausta yhtäläisin perustein. Jos valinnanvapausjärjestelmässä joudutaan hankkimaan palveluntuottajia kilpailutusmenettelyllä korvaustason alhaisuuden takia ja tätä kautta houkuttelemaan yksityisiä palveluntuottajia hakeutumaan valinnanvapausmarkkinoille, johtaa se väistämättä korkeampaan korvaustasoon. Tämä perustuu siihen, että hankintamenettelyssä (pl. käänteinen kilpailutus) palveluntarjoajat ovat hinnanasettajia, kun taas valinnanvapausjärjestelmässä kunnat ovat hinnanasettajia. Vaikka hankintamenettelyssä halvin tarjous voittaisi, saattaisi se kuitenkin olla hintatasoltaan suurempi kuin kunnan valinnanvapausjärjestelmässä asettama hinta. Tällöin jos kunta joutuu turvautumaan hankintamenettelyyn saadakseen palveluntuottajia hakeutumaan valinnanvapausjärjestelmään, tuottaa se kunnalle suuremmat kustannukset kuin yksinomaan valinnanvapausjärjestelmän käyttö. Tämä johtuu siitä, että jos hankintamenettelyllä hankittaisiin yksi yksityinen palveluntuottaja julkisen tuottajan rinnalle, kunta joutuisi nostamaan myös omille yksiköilleen maksamia korvauksia. Tällöin kunta aiheuttaisi omalla päätöksellään sen, että sen palvelukustannukset nousisivat. Tästä aiheutuisi negatiivisia ulkoisvaikutuksia myös asiakkaille, koska käytettävissä olevilla määrärahoilla asiakkaille pystyttäisiin tarjoamaan vähemmän palveluja.

7.1.2 Valinnanvapausjärjestelmän yleistymistä selittävät tekijät

Taloudellinen tuki ja sopulikäyttäytyminen

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa koskevat kuntatilastot osoittavat, että valinnanvapausjärjestelmää käyttäneiden kuntien määrä on kasvanut 37 prosentilla vuosien 2010–2018 välisenä aikana. Lokakuussa 2018 Ruotsin kunnista runsas puolet (160/290) käytti valinnanvapausjärjestelmää ainakin yhden palvelun järjestämisessä. Lisäksi 7 kuntaa oli tehnyt päätöksen järjestelmän käyttöönotosta. Järjestelmää käyttämättömiä¹²³⁵ kuntia oli yhteensä 109 ja järjestelmän käytön oli lopettanut 14.¹²³⁶ (Kuvio 3.) Järjestelmän ulkopuolelle jättäytymisen syyt ovat olleet poliittisia ja taloudellisia.¹²³⁷ Yleisimpiä järjestelmän käytön lopettamisen syitä ovat olleet po-

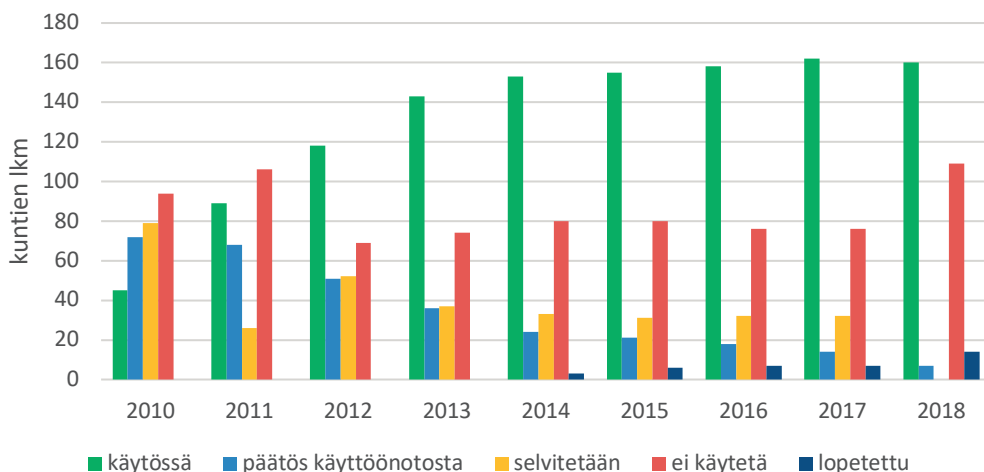
¹²³⁴ Prop. 2008/09:29: 89–90.

¹²³⁵ Kunnat, jotka eivät ole tehneet päätöstä valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta.

¹²³⁶ SKL 2018a, 2019.

¹²³⁷ Socialstyrelsen 2012a: 27, 2015: 22; Statskontor 2012: 34.

liittisen suuntauksen muuttuminen, palveluntuottajien riittämättömyys tai syyt liittyvät hyväksytyjen palveluntuottajien moraalikatoon kuten petoksiin tai väärinkäytöksiin.¹²³⁸



Tiedot ajalta 2010–2017 koskevat tilannetta huhtikuussa. Vuoden 2018 tilanne koskee lokakuuta. Vuoden 2017 jälkeen ei ole enää julkaistu tietoa siitä, kuinka monessa kunnassa valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa selvitetään tai pohditaan.

Kuvio 3. Valinnanvapausjärjestelmän käyttö kunnissa vuosina 2010–2018

Vaikka hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 todettiin, ettei järjestelmän käyttöönotto aiheuta kuntasektorille mitään taloudellisia vaikutuksia¹²³⁹, vuosina 2008–2014 valtio maksoi kunnille Sosiaalihallituksen kautta kannustinrahaa (*stimulansbidrag*) järjestelmän käyttöön ottamiseksi ja kehittämiseksi sosiaalihuoltolain mukaisissa palveluissa.¹²⁴⁰ Vuosina 2008–2010 tukea maksettiin 212 kunnalle yhteensä 30,8 miljoonaa euroa.¹²⁴¹ Vuosina 2011–2014 vastaavat luvut olivat 122 kuntaa ja 71,8 miljoonaa euroa.¹²⁴² Kannustinrahaa hakematta jättäneiden kuntien määrä on myös supistunut. Vuonna 2012 kannustinrahaa jätti hakematta 42 kuntaa, vuonna

¹²³⁸ SKL 2018b: 27.

¹²³⁹ LOV:n esitöitä edeltäneessä tutkimuksessa todettiin ensin, että joissakin haastatelluissa kunnissa valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto oli erityisesti alussa lisännyt hallinnollisia kustannuksia. Loppupäätelmänä mietinnössä kuitenkin todettiin, että valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton kunnissa ei ollut havaittu mitään kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. (SOU 2008/15: 24, 269, 271–272.)

¹²⁴⁰ SOU 2008/15: 27; Lith 2015a: 10; Socialstyrelsen 2015: 9. Ks. myös Lith 2015b.

¹²⁴¹ Socialstyrelsen 2012a: 36.

¹²⁴² Socialstyrelsen 2015: 9, 39.

2017 hakematta jättäneitä kuntia oli 30.¹²⁴³ Kannustinraha näyttäisi siten olevan yksi tekijä, joka selittää valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoaneiden kuntien määrän lisääntymistä.

Valinnanvapausjärjestelmää käyttävien kuntien määrän lisääntyminen saattaa kertoa sopulikäyttäytymisestä ja informaation ylivoimasta. Esimerkiksi kunnissa, joissa tutkitaan valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa, mutta jotka eivät vielä ole tehneet päätöstä järjestelmän käyttöönotosta, valinnanvapauden piiriin suunniteltujen palvelujen valikoima muistuttaa ympäröivien kuntien valintoja.¹²⁴⁴ Lähes kaikki valinnanvapausjärjestelmää käyttäneistä kunnista (160 kuntaa) lokakuussa 2018 käytti valinnanvapausjärjestelmää kotipalveluissa (158 kuntaa).¹²⁴⁵ Informaation ylivoimaa saattaa taas ilmentää se, että osa kunnista on palauttanut niille maksetun kannustinrahan kokonaisuudessaan takaisin Sosiaalihallitukselle. Kannustinrahaa oli haettu, koska muutkin kunnat olivat sitä hakenee.¹²⁴⁶

Oppimiskäyrä

Valinnanvapausjärjestelmien käyttö on yleistynyt myös yksittäisissä kunnissa. Ruotsin Kilpailuviraston (*Konkurrensverket*) tutkimuksen mukaan esimerkiksi syyskuussa 2012 neljässä kunnassa valinnanvapausjärjestelmiä oli käytössä viisi tai useampia, mutta enemmistössä (107) valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoaneista kunnista oli käytössä vain yksi valinnanvapausjärjestelmä.¹²⁴⁷ Valinnanvapausverkosivuston mukaan marraskuussa 2018 valinnanvapausjärjestelmää käytettiin 317 palvelussa (*annonser kommuner*) ja valinnanvapausjärjestelmä oli käytössä 161 kunnassa.¹²⁴⁸ Koska valinnanvapausjärjestelmää käyttäneiden kuntien määrä on runsaassa viidessä vuodessa kasvanut 37 prosentilla, mutta valinnanvapausjärjestelmien (palveluja koskevien ilmoitusten) määrä on kaksinkertaistunut, merkitsee tämä sitä, että niiden kuntien määrä, joissa valinnanvapausjärjestelmiä on käytössä enemmän kuin yksi, on myös kasvanut.¹²⁴⁹ Valinnanvapausjärjestelmien yleistymistä voi selittää oppimiskäyrällä¹²⁵⁰. Kun kunnat ovat oppineet käyttämään valinnanvapausjärjestelmää yhdessä sosiaalipalvelussa, he ovat paljon taitavampia ja valmiimpia käyttämään sitä myös muissa sosiaalipalveluissa.

¹²⁴³ Konkurrensverket 2017: 162.

¹²⁴⁴ Socialstyrelsen 2015: 21.

¹²⁴⁵ SKL 2018a. Kotipalvelujen sisältö esitetään sivulla 260.

¹²⁴⁶ Socialstyrelsen 2015: 21.

¹²⁴⁷ Konkurrensverket 2013: 37.

¹²⁴⁸ SKL 2018a.

¹²⁴⁹ Esimerkiksi Nackan kunnassa ja Tukholman kaupungissa sosiaalipalveluissa oli käytössä yli 10 valinnanvapausjärjestelmää lokakuussa 2018 (SKL 2018a).

¹²⁵⁰ Ks. Steuerle 2000: 12.

Esimerkiksi joissakin kunnissa asiakasvalintamallia oli vanhustenhuollossa sovellettu ensin kotipalvelujen tukipalveluissa (*hemtjänst servicetjänster*), ja sen jälkeen malli oli otettu käyttöön myös kotipalvelujen hoivapalveluissa (*hemtjänst omvårdnadstjänster*).¹²⁵¹ Ruotsin Kilpailuviraston (*Konkurrensverket*) raportin mukaan 75 prosenttia kunnista, jotka ottivat käyttöön valinnanvapausjärjestelmän vuonna 2009, hankki palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta jo ennen järjestelmän käyttöönottoa. Niillä oli siten jo kokemusta kilpailuttamisesta, yksityisten palveluntuottajien käsittelystä, mutta myös tarjouspyyntöjen tekemisestä.¹²⁵² Tällöin askelta tarjota asiakkaille mahdollisuutta valita palveluntuottaja ei välttämättä pidetty suurena.¹²⁵³

7.2 Valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palvelujen valinta

Laki valinnanvapausjärjestelmästä jättää kunnille vapauden päättää, missä sosiaalipalveluissa ne valinnanvapausjärjestelmää käyttävät. Tätä perustellaan paitsi hankintaviranomaisten asiantuntemuksella myös palveluja koskevilla rajanveto-ongelmilla.¹²⁵⁴ Tästä johtuen valinnanvapausjärjestelmää koskevaan lakiin on kirjattu yleisellä tasolla, että valinnanvapausjärjestelmää voidaan käyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 2195/2002 yhteisestä hankintasanastosta (CPV) mainituissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, jotka kuuluvat CPV-koodeihin 79611000-0 tai 85000000-9–85323000-9.¹²⁵⁵

Edellä mainitut CPV-koodit sisältävät muun muassa sairaalapalvelut, hammashoitopalvelut, yleis- ja erikoislääkäripalvelut, sairaanhoitohenkilöstön palvelut, kotisairaanhoitopalvelut, vanhusten- ja vammaishuoltopalvelut, kuntoutuspalvelut sekä sosiaalityön ja siihen liittyvät palvelut.¹²⁵⁶ Ryhmään kuuluvista palveluista valinnanvapausjärjestelmän katsotaan soveltuvan hyvin vanhusten- ja vammaishuoltoon, kättilöpalveluihin, yleislääkäreiden palveluihin sekä päiväkeskustoimintaan. Toisin sanoen palveluihin, joissa asiakasvalintaan perustuvia järjestelmiä on jo käytetty.¹²⁵⁷ Sen sijaan esimerkiksi sairaankuljetuspalveluihin ja patologiisiin palveluihin valinnanvapausjärjestelmän ei katsota soveltuvan.¹²⁵⁸

Pykälässä on mainittu erikseen ainoastaan lasten ja nuorten sosiaalipalvelut (*barn- och ungdomsomsorg*), joihin valinnanvapausjärjestelmää koskevaa lakia ei

¹²⁵¹ SOU 2008/15: 110–111.

¹²⁵² Statskontoret 2012: 31; Konkurrensverket 2013: 71.

¹²⁵³ Statskontoret 2012: 31–32.

¹²⁵⁴ Prop. 2008/09:29: 59.

¹²⁵⁵ Valinnanvapauslaki 1 luku 1 §.

¹²⁵⁶ Komission asetus (EY) N:o 213/2008.

¹²⁵⁷ Ks. esim. SOU 2008/15: 110–111.

¹²⁵⁸ Prop. 2008/09:29: 59.

voida soveltaa. Kysymys ei kuitenkaan ole siitä, ettei valinnanvapauden katsottaisi soveltuvan lasten ja nuorten sosiaalipalvelujen alueelle sisältyviin palveluihin vaan siitä, että näissä palveluissa käytössä olevia valinnanvapausjärjestelmiä säännellään sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan sijasta opetustoimen hallinnonalaan kuuluvalla koululailla.¹²⁵⁹ Valinnanvapausjärjestelmää ei voida myöskään soveltaa tehtävissä, jotka on määritelty julkisen vallan tehtäväksi kuten psykiatrinen pakko-hoito¹²⁶⁰, oikeuspsykiatrinen hoito¹²⁶¹ tai palvelutarpeen arviointi.¹²⁶² Valinnanvapausjärjestelmän katsotaan siten, samoin kuin Suomessa palvelusetelijärjestelmän, soveltuvan lähes kaikkiin sosiaalipalveluihin huolimatta siitä, että ne ovat luonteeltaan kokemus- tai luottamuspalveluita.¹²⁶³

Ruotsissa kunnat hyödyntävät valinnanvapausjärjestelmää yleisimmin vanhojen ihmisten ja vammaisten henkilöiden kotona asumista tukevissa palveluissa. Ruotsissa asiakkaiden valinnanvapautta sovellettiin ensimmäisen kerran vanhustenhuollon kotipalveluissa jo vuonna 1985, mutta vasta valinnanvapauslain voimaantulo on lisännyt merkittävästi valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa vanhustenhuollossa ja etenkin kotipalveluissa. Syksyllä 2008 40 kunnassa oli käytössä *kundvaljärläjestelmä* jossakin vanhustenhuollon palvelussa.¹²⁶⁴ Lokakuussa 2018 valinnanvapausjärjestelmää käytettiin kunnissa eniten kotipalveluissa (*hemtjänst*), jotka voivat sisältää vain tukipalvelut (*service*), tukipalvelut ja hoivapalvelut (*omsorg*) tai hoivapalvelut, tukipalvelut ja kotisairaanhoidon (*hälso- och sjukvårdsinsatser, HSL*). Seuraavaksi yleisimmin järjestelmää käytettiin vammaisille henkilöille tarkoitetun lain¹²⁶⁵ mukaisessa päivätoiminnassa (*daglig verksamhet*) ja vanhusten erityisasumisessa (*särskilt boende för äldre*). Lähes yhtä yleisesti kuin vanhusten erityisasumisessa järjestelmää käytettiin vammaisille henkilöille tarkoitetun lain mukaisissa saat-tajapalveluissa (*ledsagning*) ja asiakkaan hoitoa kotona tukevissa palveluissa (*avslösning*).¹²⁶⁶ (Kuvio 4.)

¹²⁵⁹ Skollag 2010:800; Prop. 2008/09:29: 59.

¹²⁶⁰ Lag om psykiatrisk tvångsvård 1991:1128.

¹²⁶¹ Lag om rättspsykiatrisk vård 1991:1129.

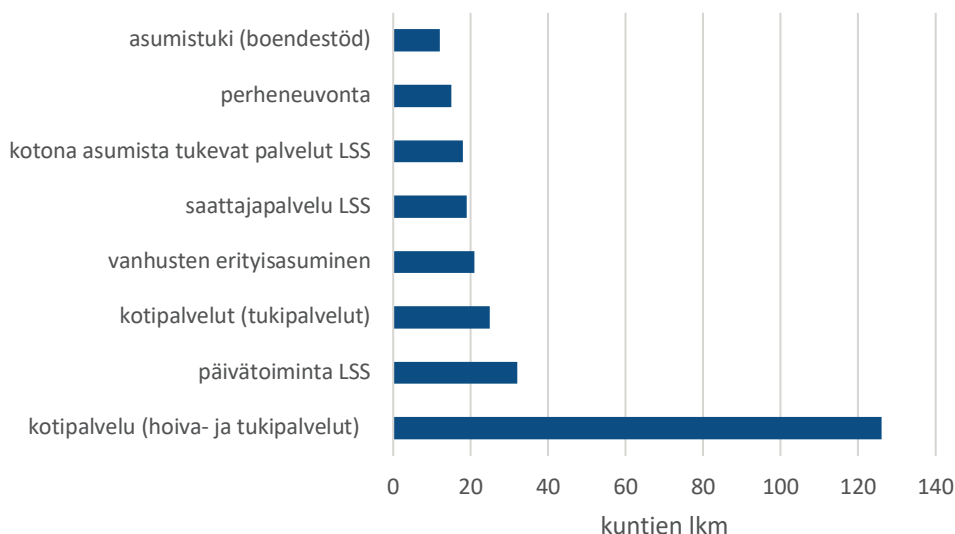
¹²⁶² Socialtjänstlag 11 luku.

¹²⁶³ Kokemus- ja luottamushyödykkeitä ja niiden arviointiin liittyviä ongelmia on tarkasteltu kappaleessa 3.3.1.

¹²⁶⁴ SKL 2009a: 8.

¹²⁶⁵ Lain tarjoama tuki ja palvelu on tarkoitettu henkilöille, joiden psyykinen tai fyysinen toimintakyky on alentunut muun kuin normaaliin ikääntymisen vuoksi (*LSS* 1 §).

¹²⁶⁶ SKL 2018a.



Kuvio 4. Valinnanvapausjärjestelmää käyttävien kuntien määrä sosiaalipalveluittain lokakuussa 2018

Vaikka valinnanvapausjärjestelmän käyttö on kunnissa merkittävästi yleistynyt, sitä käytetään silti edelleen lähinnä kotipalveluissa. Tätä voi selittää sillä, että väestön ikääntyminen ja tavoite hoitaa ihmisiä kotonaan lisäävät kotipalveluiden kysyntää. Kotipalvelu on myös alue, joka ei vaadi uusilta palveluntuottajilta investointia tiloihin tai laitteisiin.¹²⁶⁷ Kotipalvelumarkkinoille pääsyn esteet ovat matalat, mikä kannustaa uusia tuottajia hakeutumaan markkinoille ja siten mahdollistaa valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton.

7.3 Palveluntuottajien valinta

Valinnanvapausjärjestelmässä kuntien on hyväksyttävä kaikki hakemuksensa jättäneet palveluntuottajat, oikeushenkilöt ja ryhmät, jos ne täyttävät kaikki ilmoituksessa ja tarjousasiakirjassa esitetyt vaatimukset.¹²⁶⁸ Kammarkollegietin valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa koskevissa ohjeistuksissa korostetaan markkina-analyysin laatimisen tärkeyttä. Markkina-analyysin avulla kunnat saavat tietoa markkinoilla toimivista palveluntuottajista, niiden tarjonnasta ja siitä, kykenevätkö ne täyt-

¹²⁶⁷ SKL 2009b: 6.

¹²⁶⁸ Prop. 2008/09:29: 87; Valinnanvapauslaki 8 luku 1 §.

tämään mahdollisesti asetetut hyväksymisvaatimukset. Markkina-analyysin perusteella potentiaalisilta palveluntuottajilta vaaditut hyväksymiskriteerit voidaan määritellä sellaisiksi, että muun muassa valinnanvapausjärjestelmälle asetettu tavoite palveluntuottajien moninaisuudesta täyttyy. Samoin markkina-analyysin perusteella palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset voidaan määritellä sellaisiksi, että potentiaaliset palveluntuottajat pystyvät täyttämään ne.¹²⁶⁹ Kammarkollegietin ohjeistuksen voi käsittää tarkoittavan sitä, että markkinoilla toimivat yksityiset palveluntuottajat ja niiden palvelutarjonta toimivat referenssipisteinä kunnille, kun nämä määrittelevät palveluntuottajia koskevia hyväksymiskriteereitä. Tällöin jos kunnat tekevät markkina-analyysin, todennäköisyys sille, ettei valinnanvapausmarkkinoille haakeudu yksityisiä palveluntuottajia, pitäisi olla alhainen. Riski näyttää kuitenkin käytännössä toteutuneen. Ruotsissa oli 21 kuntaa vuonna 2018, jotka olivat ottaneet valinnanvapausjärjestelmän käyttöön kotipalveluissa, mutta yksikään yksityinen palveluntuottaja ei ollut hakenut oikeutta tuottaa palveluja.¹²⁷⁰ Tällaisten kuntien määrä oli lisääntynyt kuudella vuodesta 2013.¹²⁷¹

7.3.1 Ilmoitusmenettely

Jatkuva ilmoitus

Valinnanvapausjärjestelmässä kuntien on ilmoitettava kansallisella valinnanvapausverkkosivustolla, jos ne ottavat valinnanvapausjärjestelmän käyttöön tietyssä palvelussa tai jos ne muuttavat soveltamansa valinnanvapausjärjestelmän ehtoja.¹²⁷² Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan julkinen ilmoittaminen toteuttaa avoimuusperiaatetta ja on palveluntarjoajille osoitettu kutsu osallistua tarjouskilpailuun. Jos kunta laiminlyö valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta ilmoittamisen, se ei voi soveltaa kyseisen palvelun hankinnassa valinnanvapausjärjestelmää, vaan sen on toteuttava palvelun hankinta julkisen hankintalain mukaisesti.¹²⁷³ Tämän voi katsoa toimivan taloudellisena kannustimena kunnille huolehtia ilmoitusvelvollisuudestaan.

Kunnan valinnanvapausverkkosivustolla julkaisema ilmoitus on jatkuva.¹²⁷⁴ Valinnanvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 tätä perusteltiin uusien yritysten nopealla markkinoille pääsyllä. Kun yritykset voivat lähettää hakemuksensa oman toiveensa mukaisesti milloin tahansa, niiden ei tarvitse odottaa

¹²⁶⁹ Kammarkollegiet 2013a: 9.

¹²⁷⁰ SKL 2018b: 29, 2019: 44.

¹²⁷¹ SOU 2014/2: 75.

¹²⁷² Valinnanvapauslaki 3 luku 1 §.

¹²⁷³ Prop. 2008/09:29: 103–104.

¹²⁷⁴ Valinnanvapauslaki 3 luku 2 §.

uutta hankintamenettelyn mukaista kilpailutusta.¹²⁷⁵ Jatkuva ilmoitusmenettely toimii keinona, jolla valtio voi tehostaa käytettävissä olevien potentiaalisten palveluntuottajien resurssien käyttöön saamista.

Jatkuva ilmoitusmenettely on myös keino, jolla on mahdollista ehkäistä kuntia luopumasta valinnanvapausjärjestelmästä tai muuttaa sitä. Tämä perustuu siihen, että ihmisillä on taipumus muuttumattomuusvinoumaan. Koska kunnan pitää laatia ilmoitus vain kerran, mikäli ne eivät muuta valinnanvapausjärjestelmän ehtoja, tilanne säilyy automaattisesti ennallaan. Tämän seurauksena myös ilmoituksen laadintakustannukset ovat kertaluonteisia, mikä säästää palveluntuottajiin liittyviä kunnan etsintäkustannuksia.

Ilmoittaminen valinnanvapausverkkosivustolla

Valinnanvapausverkkosivustolta on valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa koskevan ilmoituksen ohella löydyttävä myös valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävää palvelua koskeva tarjouspyyntöasiakirja (*förfrågningsunderlag*).¹²⁷⁶ Asiakirjassa eritellään tarkemmin palvelulta ja palveluntuottajilta vaaditut kriteerit.

Valinnanvapauslakia koskevaan hallituksen esitykseen Prop. 2008/09:29 annetuissa lausunnoissa ilmoitusvelvollisuuden katsottiinkin olevan transaktiokustannuksiltaan edullinen vaihtoehto niin palveluntuottajille kuin palveluntarjoajille. Koska potentiaalisten palveluntuottajien ei tarvitse etsiä kuntien omilta verkkosivuilta ilmoitusta valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottamisesta tietyssä palvelussa, tämä vähentää niiden valinnanvapausjärjestelmään hakeutumiseen liittyviä informaatiohankintakustannuksia. Kunnat voivat taas vähentää valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta tai laajentamisesta itselleen aiheutuvia transaktiokustannuksia.¹²⁷⁷ Ne voivat säästää ilmoituksen ja teknisen asiakirjan¹²⁷⁸ laadintakustannuksissa, koska valinnanvapausverkkosivusto mahdollistaa ilmoitusten vertailemisen, mutta myös ilmoitusten ja teknisten asiakirjojen käyttämisen sellaisenaan.¹²⁷⁹

Valinnanvapausjärjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 kansallinen verkkosivusto mielletäänkin eräänlaiseksi ”hyvien käytäntöjen tietopankiksi”, jota kunnat voivat hyödyntää. Ne voivat ottaa käyttöönsä toisten kuntien laatimia ilmoituksia ja tarjouspyyntöasiakirjoja, minkä seurauksena hyvät esimerkit laajenevat.¹²⁸⁰ Näin tieto voi kasvaa suhteessa enemmän kuin sen käytöstä aiheutuvat kustannukset.¹²⁸¹ Esimerkiksi Winbladin ym. (2014: 25) tutkimuksessa

¹²⁷⁵ Prop. 2008/09:29: 68.

¹²⁷⁶ Valinnanvapauslaki 3 luku 1 §.

¹²⁷⁷ Ks. Coase 1960: 15.

¹²⁷⁸ Teknisellä asiakirjalla tarkoitetaan virallista tarjouspyyntöasiakirjaa, jossa esitetään muun muassa palveluntuottajille asetetut hyväksymiskriteerit.

¹²⁷⁹ Prop. 2008/09:29: 66, 68.

¹²⁸⁰ Prop. 2008/09:29: 68.

¹²⁸¹ Ks. Steurle 2000: 12.

tarkastelluista 128 kotipalveluja koskevista tarjouspyyntöasiakirjoista noin 40 oli sellaisia, joissa tekstistä alle puolet oli itse laadittua tekstiä.¹²⁸² Tätä voi selittää informaation ylivoimalla.

Informaation ylivoimassa on kysymys siitä, että peräkkäin tapahtuvissa valintatilanteissa ihmiset jättävät oman tietämyksensä huomioon ottamatta.¹²⁸³ Toimivat samoin kuin edeltäjänsä samassa tilanteessa, vaikka heidän omat signaalinsa (käytettävissään olevat tiedot) kehottaisivat heitä toimimaan toisin.¹²⁸⁴ Informaation ylivoimaan liittyy kuitenkin riski siitä, etteivät kunnat pysty erottamaan valinnanvapausverkkosivustolla olevia hyviä ilmoituksia ja tarjousasiakirjoja huonoista. Se, että jonkin kunnan laatimaa ilmoitusta ja/tai tarjouspyyntöä käytetään tai sovelletaan muissa kunnissa, ei välttämättä ole tae hyvästä ilmoituksesta ja tarjouspyynnöstä. Informaation ylivoima saattaa edistää heikkotasoisten ilmoitusten ja tarjouspyyntöjen leviämistä.

Muiden kuntien laatimien ilmoitusten ja tarjouspyyntöjen soveltamista tai käyttämistä sellaisenaan voi selittää myös vahvistusvinouma. Tällöin esimerkiksi tieto siitä, ettei valinnanvapausverkkosivustolla julkaistua ilmoitusta tarjouspyyntöineen ole muutettu julkaisemisensa jälkeen, on mahdollista tulkita kertovan siitä, että ne toimivat ja ovat laadukkaasti laadittuja. Vaikka näin olisi, se ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että ne toimivat myös väestö- ja palvelurakenteiltaan erilaisissa kunnissa.

7.3.2 Tarjouspyyntöasiakirja

Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan kunnan on esitettävä tarjouspyyntöasiakirjassa ne ehdot, jotka palveluntuottajan on täytettävä tullakseen hyväksytyksi valinnanvapausjärjestelmällä järjestetyn palvelun palveluntuottajaksi. Lisäksi asiakirjaan on kirjattava myös valinnanvapauslain kunnilta edellyttämät hallinnolliset vaatimukset.¹²⁸⁵

Koska tarjouspyyntöasiakirjassa esitetään samanaikaisesti palveluntuottajia, palveluja ja viranomaisia koskevia vaatimuksia sekä sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä ehtoja, saattaa tarjouspyyntöasiakirjojen pituus vaihdella merkittävästikin kunnasta toiseen. Esimerkiksi Winbladin ym. (2014) tutkimuksessa havaittiin, että lyhimmat kotipalveluja koskevat tarjouspyyntöasiakirjat olivat 6–8 sivun pituisia, pisimmät 40–50 sivuisia. Lisäksi valtaosaan tarjouspyyntöasiakirjoista kuului myös

¹²⁸² Winblad ym. 2014: 25.

¹²⁸³ Bikhchandin ym. 1992: 1009.

¹²⁸⁴ Banerjee 1992: 798; Bikhchandin ym. 1992: 993; Sunstein 2005: 999–1004.

¹²⁸⁵ Valinnanvapauslaki 4 luku 3–5 §.

liitteitä, jotka koskivat korvausjärjestelmää, ohjeita tai esimerkkejä raportointimalleista. Joissakin kunnissa tarjouspyyntöasiakirjan liitteitä oli yli 25.¹²⁸⁶ Käytännössä ihmiset pystyvät kuitenkin vastaanottamaan vain rajallisen määrän erilaisia ehtoja.¹²⁸⁷ Tällöin riskinä on, että tarjouspyyntöasiakirjojen laajuus saattaa aiheuttaa potentiaaliselle hakijalle informaation ylikuormitusta, minkä seurauksena hän jättäytyy valinnanvapausjärjestelmän ulkopuolelle. Ruotsin Kilpailuviraston haastattelu-tutkimuksessa muutama potentiaalinen kotipalveluja tuottava palveluntuottaja kertoi, että he täyttivät vaaditut hyväksymiskriteerit, mutta tarjouspyyntöasiakirjan lukeminen oli vaikeaa ja byrokraattista. Samassa tutkimuksessa havaittiin myös, että tarjouspyyntöasiakirjan pituus vaikutti negatiivisesti yksityisten palveluntuottajien määrään. Jos kotipalvelua koskevan tarjouspyyntöasiakirjan sivumäärä ylitti 21 sivua, toimi näissä kunnissa vähemmän yksityisiä palveluntuottajia.¹²⁸⁸

Tarjouspyyntöasiakirjojen liitteiden runsasta käyttöä saattaa selittää se, että Ruotsissa valtaosa kunnista on siirtynyt julkisissa hankinnoissa¹²⁸⁹ ns. e-hankintaan (*e-upphandling*).¹²⁹⁰ Sillä tarkoitetaan hankintaa, jossa palveluntuottajaksi hakevat voivat ladata kunnan kotisivuilta tarjouspyyntöasiakirjan ja asiaan kuuluvat liitteet. Euroopan komission mukaan sähköisiin hankintoihin siirtyminen voi muun muassa helpottaa pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin, koska se keventää hallinnollista taakkaa, lisää liiketoimintamahdollisuuksien avoimuutta ja alentaa osallistumiskustannuksia.¹²⁹¹

Koska liitteiden yhdistäminen sähköisessä muodossa olevaan tarjouspyyntöasiakirjaan on helppoa, voi helppous kuitenkin kannustaa käyttämään liitteitä ilman pohdintaa niiden informatiivisesta merkityksestä hakuprosessissa. Hakijalle voi olla vaikeaa selvittää, mitkä liitteet ovat merkityksellisiä ja mitkä taas ovat vain ns. opastavia tai neuvovia. Tämä lisää valinnanvapausjärjestelmään palveluntuottajaksi hakemisen informaatioprosessointikustannuksia. Nämä ovat kustannuksia, jotka aiheutuvat hakijoille siitä, kun he työstävät käytettävissä olevan informaation ymmärrettäväksi.¹²⁹²

Informaation ylikuormitus ja informaatioprosessointikustannukset voivat taas aiheuttaa sen, että hakijat tutustuvat vain osaan tarjotusta materiaalista ja jättävät muut huomioimatta. Tämän taustalla saattaa vaikuttaa luottamusvinouma. Hakija uskoo, että hän osaa valita tarjotusta informaatiosta itsensä kannalta tärkeimmät. Tosia-

¹²⁸⁶ Winblad ym. 2014: 14.

¹²⁸⁷ Ks. Korobkin 2003.

¹²⁸⁸ Konkurrensverket 2013: 72, 93.

¹²⁸⁹ Yksityisiltä palveluntuottajilta julkisella hankintalailla tai valinnanvapauslailla hankittavat palvelut.

¹²⁹⁰ Ks. esim. Nutek 2009; Kammarkollegiet 2013b; Engström ym. 2015.

¹²⁹¹ COM 2013b: 2.

¹²⁹² Määttä 2016: 45.

siassa saattaa käydä niin, ettei hän kuitenkaan kykene valikoimaan itselleen tärkeimpiä tietoja. Näin häneltä voi jäädä huomaamatta jokin oleellinen asia, jonka merkitys ilmenee vasta myöhemmin. Esimerkiksi yksityisiä terveyskeskuspalveluja tuottavia palveluntuottajia koskevassa Ruotsin Kilpailuviraston tutkimuksessa yksi haastateltavista kertoi, etteivät he tienneet palveluntuottajaksi hakiessaan, ettei palvelusta maksettavaa korvausta indeksoida ensimmäisen kolmen vuoden aikana.¹²⁹³

Palvelunjärjestäjää koskevat hallinnolliset vaatimukset

Valinnanvapauslain 4 luvun 3 §:ssä säädetään hakemuksen jättämisestä. Kunnan on ilmoitettava joko valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa koskevassa ilmoituksessaan tai tarjouspyyntöasiakirjassa, millä tavoin palveluntuottajaksi hakevan palveluntuottajan tulee jättää hakemuksensa. Kunta saa valita hakemuksen jättötavan.¹²⁹⁴

Jos kunta käyttää palveluntuottajien hakemusprosessissa sähköistä hakemusmenettelyä, pitää sähköisen välineen olla syrjimätön, yleisesti saatavilla ja sellainen, että sitä on mahdollista käyttää yhdessä yleisesti käytössä olevien laitteiden ja ohjelmien kanssa.¹²⁹⁵ Syy siihen, että valtaosa kunnista on valinnut hakemusten jättötavaksi sähköisen järjestelmän, lienee se, että sähköinen hakemuskäytäntö nopeuttaa hakemusten käsittelyaikaa ja helpottaa viranomaisten ja hakijoiden välistä kommunikointia, esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta pyytää hakijaa täsmentämään tai selventämään hakemustaan.¹²⁹⁶ Kunnan näkökulmasta sähköinen hakemuskäytäntö on keino, jolla voidaan supistaa hakemusten käsittelykustannuksia.¹²⁹⁷ Valtion näkökulmasta sähköinen hakemuskäytäntö on taas keino, jolla voidaan nopeuttaa uusien yritysten pääsyä valinnanvapausmarkkinoille.

Valinnanvapauslain 4 luvun 4 §:n mukaan palvelunjärjestäjän on ilmoitettava ilmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjassa ns. hakemuksen läpimenoaika. Kysymys on ajasta, jonka kuluessa päätös hyväksymisestä on viimeistään annettava. 4 luvun 5 §:ssä säädetään hakemuksen saapumisajankohdasta, toisin sanoen siitä, milloin hakemuksen läpimenoajan laskenta alkaa. Hakemuksen saapumisajan määrittelyssä sovelletaan hallinto-oikeuslain (*förvaltningslag 2017:900*) 22 §:ää. Hakemuksen läpimenoajan katsotaan alkavan siitä, kun hakemusta käsittelevä viranomainen on saanut sen.

Hakemuksen läpimenoajan ilmoittamista voidaan perustella sillä, että tarjouksen voimassaoloaikana palveluntuottaja on sitoutunut hakemuksessa lupaamiinsa asioi-

¹²⁹³ Konkurrensverket 2014a: 61.

¹²⁹⁴ Prop. 2008/09:29: 141.

¹²⁹⁵ Valinnanvapauslaki 6 luku 1 §.

¹²⁹⁶ Kammarkollegiet 2013b.

¹²⁹⁷ Ks. Nutek 2009; Konkurrensverket 2014b; Engström ym. 2015.

hin. Jos kunta ei käsittele hakemusta annetussa ajassa, se ei enää sido palveluntuottajaa. Tämä merkitsee palveluntuottajien ja palvelunjärjestäjien taloudellisten resurssien tehotonta käyttöä. Tämä johtuu siitä, että valinnanvapausjärjestelmään hakeminen aiheuttaa palveluntuottajille informaatiohankinta- ja informaatioprosessointikustannuksia. Kunnat ovat taas saattaneet aloittaa palveluntuottajan hyväksymisprosessin kuten tarkistaneet, koskeeko hakijaa jokin hakemuksen käsittelemättä jättämistä koskeva poissulkemisehto, mikä aiheuttaa kunnille etsintäkustannuksia.

Hakemuksen raukeaminen aiheuttaa kustannuksia myös asiakkaille. Raukeaminen supistaa heidän valittavana olevien vaihtoehtojen määrää ja voi tätä kautta estää heitä löytämästä tarpeitaan parhaiten vastaavaa palveluntuottajaa. Lopuksi hakemuksen raukeamisen voi katsoa aiheuttavan kustannuksia yhteiskunnalle laajemminkin. Hakemuksen raukeaminen merkitsee käytännössä sitä, että yhteiskunta ei käytä tarjolla olevia potentiaalisia resursseja hyväkseen. Tämän seurauksena palveluntuottajien välinen kilpailu ei kiristy, minkä seurauksena sosiaali- ja terveystalouden kustannukset eivät myöskään supistu. Tämä taas vaikuttaa siihen, millaisia hyvinvointia ylläpitäviä ja lisääviä palveluja asiakkaille voidaan tarjota.

Läpimenoajan ilmoitusvelvollisuus onkin mielletävissä keinoksi, jolla lainsäätäjät pyrkii ehkäisemään viivytelyvaikutusta. Kun kuntien on käsiteltävä hakemukset ilmoittamassaan ajassa, ne eivät voi lykätä palveluntuottajan hyväksymistä koskevaa päätöksentekoa loputtomasti myöhäisempään ajankohtaan. Läpimenoajan ilmoittaminen velvoittaa ne toimimaan tehokkaasti. Lainsäätäjät jättää kunnille kuitenkin vapauden päättää läpimenoajan pituudesta, jolloin se ei puutu niiden itsemääräämisoikeuteen.

Hakemuksen käsittelemättä jättämistä koskevat poissulkemisperusteet

Valinnanvapauslaissa palveluntuottajilta vaadittuja hyväksymiskriteereitä ei ole kirjattu yhteen lukuun, vaan niitä koskevat säännökset löytyvät eri luvuista ja pykälistä. Valinnanvapauslain 7 lukuun on kirjattu tilanteet, joissa hakijan hakemus voidaan jättää käsittelemättä. Hallituksen esityksen Prop. 2008:962 esitoissa poissulkemisperusteita perusteltiin käyttäjien luottamuksella. Käyttäjien pitää voida luottaa siihen, että viranomaiset allekirjoittavat sopimuksen vain sellaisten palveluntuottajien kanssa, jotka täyttävät ruotsalaisen lainsäädännön asettamat velvoitteet.¹²⁹⁸

Valinnanvapauslain 7 luvun 1 §:n mukaan kunta voi olla käsittelemättä palveluntuottajan hakemusta, jos tämä on muun muassa konkurssissa tai selvitystilassa (1 kohta) tai niihin asettaminen on vireillä (2 kohta), syylistynyt ammatin harjoittamiseen liittyvään lainvastaiseen tekoon (3 kohta) tai ammattitoimintaan liittyvään vakavaan virheeseen (4 kohta) tai laiminlyönyt verojen ja sosiaaliturvamaksujen mak-

¹²⁹⁸ SOU 2008/15: 135.

samisen kotimaassa tai ETA-alueella (5 kohta). Lisäksi hakemus voidaan jättää käsittelemättä, jos hakija antaa hakemuksessaan vääriä tietoja tai laiminlyö hakemuksessa vaadittavien tietojen antamisen (6 kohta). Kunta voi myös jättää käsittelemättä hakijan hakemuksen, jos hakija on syyllistynyt esimerkiksi väkivalta- tai seksuaalirikokseen ja rikos on merkityksellinen tuotettavan palvelun kannalta.¹²⁹⁹

Osa poissulkemisperusteista on kuitenkin sellaisia, ettei niitä ole tarkkaan määriteltä kuten ammattitoimintaan liittyvä vakava virhe. Tämä jättää kunnille valinnan päättää siitä, milloin virhe on katsottavissa niin vakavaksi, että se johtaa palveluntuottajan poissulkemiseen valinnanvapausjärjestelmästä. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 tätä perusteltiin sillä, että jos palveluntuottaja syyllistyy vakavaan ammattitoimintaan liittyvään virheeseen, riskinä on, ettei häntä voida poissulkea järjestelmän ulkopuolelle, koska lainsäätäjällä ei lakia säätäessään ole kyennyt ennakoimaan kyseistä virhettä. Perustelun voi tulkita ilmentävän ihmisten taipumusta varmuusvaikutukseen, jolloin lainkirjoittaja priorisoi varmoja tapahtumia verrattuna todennäköisesti tapahtuviin tapahtumiin. Tällöin kun vakavat ammattitoimintaan liittyvät virheet määritellään yleisesti, varmistetaan 100-prosenttisesti, että kaikki mahdolliset ammattitoimintaan liittyvät virheet voidaan määritellä vakaviksi. Sen sijaan jos lakiin kirjattaisiin erilaisia vakavia ammattitoimintaan liittyviä virheitä esimerkiksi niiden yleisyyden perusteella, jättäisi tämä tietyn todennäköisyyden sille, ettei lista ole kattava. Tämä merkitsisi, ettei vakavaan ammattitoimintaan liittyvään virheeseen syyllistynyttä palveluntuottajaa voitaisi sulkea järjestelmän ulkopuolelle, jos kyseistä virhettä ei löytyisi listalta. Käytännössä päätös saattaa kuitenkin edistää sitä, että ammattitoimintaan liittyvän vakavan virheen tulkintaa joudutaan hakemaan tuomioistuimilta. Tähän viittaisi myös hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 esitetty käsitys, että valinnanvapausjärjestelmässä voidaan tukeutua oikeuskäytäntöihin, joita asian tiimoilta on kehitetty julkisen hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa.

Palveluntuottajan poissulkemista koskevaa säännöstä sovelletaan myös ryhmittymänä palveluntuottajaksi hakevaan juridiseen yksikköön. Jos juridista yksikköä edustava henkilö on syyllistynyt ammatinharjoittamista koskevaan rikokseen (3 kohta) tai ammattitoimintaan liittyvään vakavaan virheeseen (4 kohta), voidaan juridista yksikköä edustava henkilö poissulkea hakuprosessista.¹³⁰⁰ Ryhmittymän poissulkemisperusteiden tarkastamisen osalta 7 luvun 1.2 §:n kirjaukseen saattaa sisältyä kunnan näkökulmasta riski. Tämä perustuu siihen, että pykälä koskee vain ryhmittymän edustajaa, ei kaikkia ryhmittymän jäseniä. Tällöin ryhmittymä voi valita edustajakseen sellaisen henkilön, joka ei täytä 3 ja 4 kohdan poissulkemisperustetta. Ongelma on kuitenkin siinä, että kunta ei voi etukäteen asettaa vaatimusta, että ryhmit-

¹²⁹⁹ Prop. 2008/09:29: 86.

¹³⁰⁰ Valinnanvapauslaki 7 luku 1.2 §.

tämän pitäisi rakentua tietylle yhtiömuodolle (avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö, osuuskunta).¹³⁰¹ Tämä merkitsee, että ryhmittymä voi hakea palveluntuottajaksi ennen kuin se on virallisesti päättänyt, kuka toimii sen edustajana eli esimerkiksi allekirjoittaa kunnan kanssa sopimuksen valinnanvapausjärjestelmällä tuotettavan palvelun tuottamisesta. Tämä mahdollistaa sen, että ryhmittymän edustaja voi hakuvaiheessa olla henkilö, joka ei täytä poissulkemisperustetta, mutta henkilö, joka allekirjoittaa kunnan kanssa sopimuksen, täyttää poissulkemisperusteen. Myös Lagrådet kiinnitti tähän huomiota valinnanvapausjärjestelmää koskevaan hallituksen esitykseen Prop. 2008/09:29 antamassaan lausunnossa, mutta totesi, että asiaa olisi kehitettävä jatkotyöskentelyssä.¹³⁰²

7 luvun 2.3 §:n mukaan poissulkemisperusteiden tutkinta ei koske toisessa ETA maassa hyväksyttyä viralliselle palveluntuottajalistalle rekisteröityä hakijaa. Toisessa ETA maassa tehdyn hyväksynnän katsotaan merkitsevän sitä, että hakija ei täytä 7 luvun 1 §:n 1–5 kohdassa mainittuja poissulkemisperusteita.¹³⁰³ Tämän voi katsoa perustuvan optimismivinoumaan, jonka perusteella yliarvioidaan todennäköisyys sille, että kaikissa maissa palveluntuottajia valvotaan samalla lailla ja valvonta myös toimii. Tämä taas saattaa edistää ihmisten taipumusta vahvistusvinoumaan. Sen seurauksena kunta saattaa toisesta ETA maasta tulevan hakijan hakemusta käsitellessään etsiä tietoa vain siitä, että hakija on hyväksytty palveluntuottajaksi. Jos tieto löytyy, jätetään muiden poissulkemisperusteiden mahdollinen olemassaolo tutkimatta.

7.3.3 Palveluntuottajia ja palveluja koskevat hyväksymiskriteerit

Hyväksymiskriteerien asettamista ohjaavat periaatteet: keskittymisvinouma

Palveluntuottajia koskevien hyväksymiskriteerien asettamista ohjaavat samanarvoisuuden, syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteet sekä kilpailuneutraliteetin vaatimus.¹³⁰⁴ Hyväksymiskriteerien näkökulmasta syrjimättömyys merkitsee esimerkiksi sitä, ettei kunta voi vaatia, että palveluntuottajan pitää asua tai yrityksen kotipaikan pitää sijaita samassa kunnassa, jossa palvelu tuotetaan.¹³⁰⁵ Kunta ei voi myöskään päättää, mille alueelle palveluntuottaja kunnan sisällä sijoittuu. Sen sijaan kunta voi vaatia, että palveluntuottajan on tuotettava palvelu tietyllä alueella. Samanarvoisuus taas merkitsee sitä, että hakijoita on kohdeltava samalla tavalla riippumatta esimerkiksi kansallisuudesta. Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että hyväksymiskriteerien tulee olla oikeassa suhteessa tavoitteeseen. Esimerkiksi

¹³⁰¹ Socialtjänstlag 5 luku 1 §.

¹³⁰² Prop. 2008/09:29: 191.

¹³⁰³ Valinnanvapauslaki 7 luku 2.1 §.

¹³⁰⁴ Valinnanvapauslaki 1 luku 2 §.

¹³⁰⁵ Prop. 2008/09:29: 61–62.

henkilöstöä koskevat hyväksymiskriteerit voivat olla korkeampia palveluntuottajille, jotka tuottavat 65 vuotta täyttäneille asiakkaille sosiaalihuoltalain mukaista erityistä asumispalvelua (*särskilt boende för äldre*)¹³⁰⁶, kuin siivouspalveluja tuottaville palveluntuottajille asetetut hyväksymiskriteerit.¹³⁰⁷

Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan hyväksymiskriteerit eivät saa ylittää vaatimustasoltaan hankintamenettelyllä hankittujen palvelujen tasoa. Ruotsissa laadun tason referenssipisteenä toimii siten yksityisiltä palveluntuottajilta kilpailuttamisenmenettelyssä vaadittu taso. Ilman tätä rajausta pienyritysten mahdollisuudet päästä markkinoille olisivat yhtä huonot kuin hankintamenettelylain mukaisissa hankinnoissa. Tällöin tavoite lisätä valinnanvapausjärjestelmällä palveluntuottajien moninaisuutta ei toteutuisi. Sen sijaan hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 korostettiin, että palveluntuottajat saavat tuottaa tarjouspyyntöasiakirjassa asetettuja minimitasoa vaatimuksia korkeampilaatuisia palveluja.¹³⁰⁸ Ruotsissa laadun referenssipisteenä toimii siten yksityisten palveluntuottajien laatutaso, kun taas Suomen palvelusetelijärjestelmässä laadun referenssipisteenä toimii kunnan tuottama laatutaso.

Vaikka valinnanvapauslaki korostaa kilpailuneutraalisuutta, kilpailuneuraalisuuden korostamisessa unohdetaan kokonaan se, että julkiset ja yksityiset toimijat ovat jo lähtökohtaisesti erilaisessa asemassa valinnanvapausmarkkinoilla. Kilpailuneuraalisuuden korostamisessa keskitytään tarkastelemaan vain sitä, että markkinoilla toimivia palveluntuottajia kohdellaan samalla tavalla. Tällöin unohdetaan kuitenkin kokonaan se, että toimijoiden toimintaa ohjaavat osin eri lait. Kilpailuneutraalisuuden taustalla voikin katsoa vaikuttavan keskittymisvinouman. Kilpailuneutraalisuuden vaatimuksessa ei oteta huomioon kunnille kuuluvaa palvelujen järjestämisvastuuta. Julkiset palveluntuottajat eivät voi koskaan vetäytyä palveluntuottamista koskevasta vastuustaan. Niiden on viimekädessä turvattava kaikille asiakkaille näiden tarvitsemat palvelut. Sen sijaan yksityisillä palveluntuottajilla on vapaus päättää valinnanvapausmarkkinoille tulosta ja sieltä vetäytymisestä.

Ruotsin yksityisten hoiva-alan yritysten työnantajajärjestön (*Vårdföretagarna*) vuonna 2016 jäsenyrityksilleen kohdennettuun verkkokyselyyn¹³⁰⁹ vastanneista yrityksistä 65 prosenttia koki erittäin tai melko suureksi ongelmaksi sen, että julkinen

¹³⁰⁶ Palvelu on tarkoitettu runsaasti hoitoa ja hoivaa tarvitseville vanhoille ihmisille, jotka tarvitsevat palveluja ympärivuorokautisesti (ks. SKL 2017c: 22). Tällaisesta asumispalvelusta voidaan käyttää myös käsitettä ryhmäasuminen, sairaskoti tai hoito- ja hoiva-asuminen (Erlandson ym. 2013: 24–25; Socialstyrelsen 2016a).

¹³⁰⁷ Prop. 2008/09:29: 61–62.

¹³⁰⁸ Ks. esim. Konkurrensverket Dnr 228/2013 28.11.2013.

¹³⁰⁹ Kyselyyn vastasi 314 yritystä, jotka toimivat sairaanhoidon, vanhustenhuollon, yksilön ja perheiden palveluissa. Sairaanhoidon tuottaneista yrityksistä 68 prosenttia ja vanhustenhuoltoa tuottaneista yrityksistä 88 prosenttia toimi kunnassa, jossa oli käytössä valinnanvapausjärjestelmä. (Vårdföretagarna 2017: 7, 16.)

sektori kattaa omien tuottajiensa alijäämiä verovaroilla, kun taas alijäämäisiä yrityksiä uhkaa toimiluvan menetys, toiminnan lopettaminen tai konkurssiin asettaminen.¹³¹⁰ Keskittymisvinouman vallitessa yritykset kohdistavat huomionsa vain siihen, etteivät ne voi saada ulkopuolelta rahoitusapua. Ne eivät huomioi lainkaan sitä, että julkinen sektori ei voi vetäytyä valinnanvapausmarkkinoilta, vaikka toiminta olisi tappiollista. Yrittäjillä tämä valinnanmahdollisuus sen sijaan on. Esimerkiksi vuonna 2014 valinnanvapausjärjestelmää sovellettiin kotipalveluissa 94 kunnassa. Näistä kunnista 68 kuntaa teki alijäämäisen tuloksen.¹³¹¹ Ruotsin Kilpailuvirasto onkin todennut, että valinnanvapausjärjestelmässä läpikotaista kilpailuneutraalisuutta on vaikea saavuttaa.¹³¹²

Pakolliset ja harkinnanvaraiset hyväksymiskriteerit: sopulikäyttäytyminen, nykyisyys- ja vahvistusvinouma

Vaikka valinnanvapauslain 8 luvun 1 §:n mukaan kunta hyväksyy vain sellaiset hakijat, jotka täyttävät ilmoituksessa ja tarjouspyyntöasiakirjassa esitetyt hyväksymiskriteerit ja jotka eivät täytä 7 luvun 1 §:ssä mainittuja hakemuksen käsittelemättä jättämisen ja poissulkemisen ehtoja, ei tarjousasiakirjan sisältöä koskevassa 4 luvussa ole erillistä säännöstä, joka koskisi palveluntuottajille ja palvelun tuottamiselle asetettuja hyväksymiskriteereitä. Sen sijaan luvussa on erilliset säännökset taloudellisen korvauksen perusteista ja erityisistä sopimusehdoista. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 palveluntuottajilta vaadituista hyväksymiskriteereitä todetaan vain, että kaikkien palveluntuottajien on täytettävä vaatimukset, joita muu lainsäädäntö palveluntuottajille asettaa.¹³¹³

Lain esitöissä¹³¹⁴ on esitetty lista vaatimuksista, joita kuntien on pakko tai joita ne voivat asettaa palvelujen tuottajille. Enemmistö niistä koskee palveluprosessia kuten että palvelua tuotettaessa pitää noudattaa hoito-ohjelmia ja suosituksia, palvelua toteutettaessa on tehtävä yhteistyötä muiden palveluntuottajien kanssa, että palveluntuottajan on raportoitava virheistä ja puutteista sekä informoitava palvelunjärjestäjää muutoksista. Sen sijaan rakenteita kuten henkilöstön osaamista ja koulutustaustaa tai käytettäviä välineitä koskevia vaatimuksia esitettiin huomattavasti vähemmän, ja palvelujen tuloksia (vaikuttavuutta) koskevia vaatimuksia ei esitetty yhtään. Tutkimushavainnot viittaisivat siihen, että lista ohjaa jossain määrin kuntia, kun ne päättävät, millaisia vaatimuksia ne asettavat palveluntuottajille. Esimerkiksi

¹³¹⁰ Vårdföretagarna 2017: 10–11.

¹³¹¹ SKL 2014a.

¹³¹² Konkurrensverket Dnr 580/2009 26.4.2010.

¹³¹³ Ks. SOU 2008/15: 177.

¹³¹⁴ SOU 2008/15: 178–179; Prop. 2008/09:29: 72.

Winbladin ym. (2014: 16) tutkimuksen mukaan kotipalvelun tarjouspyyntöasiakirjoissa asetetuista vaatimuksista 88 prosenttia koski palvelujen toteuttamista, mutta tulosta koskevia vaatimuksia oli vain yksi prosentti.

Sen, että valinnanvapauslakiin on kirjattu erityiset sopimusehdot, mutta ei valtakunnallisia hyväksymiskriteereitä, voi mieltää kehystämiseksi. Kun valinnanvapauslaissa korostetaan omassa pykälässään kuntien mahdollisuutta asettaa myös erityisiä sosiaalisia kuten tiettyjen ryhmien työllistämiseen tai työehtoihin liittyviä ehtoja, ympäristöön kuten ympäristövastuuseen liittyviä ehtoja ja muita sopimuksen täytännöpanoa tai palvelujen toteuttamista koskevia ehtoja¹³¹⁵, voi tämän kunnan näkökulmasta mieltää voitoksi. Valinnanvapausjärjestelmää koskevan hallituksen esityksen esitöissä erityiset sopimusehdot tulkitaankin alueellisiksi hyväksymiskriteereiksi.¹³¹⁶ Valinnanvapausjärjestelmällä ei siten puututa alueiden itsemääräämisoikeuteen, ja alueilla säilyy edelleen mahdollisuus ottaa huomioon paikalliset erityispiirteet ja asukkaiden yksilölliset tarpeet.

Kun valinnanvapauslakiin on kirjattu ainoastaan mahdollisuus asettaa harkinnanvaraisia hyväksymiskriteereitä, sen voi katsoa olevan keino, jolla kunnille luodaan mielikuva todellista suuremmasta vapaudesta päättää, millaisia yksityisiä palveluntuottajia ne päästävät valinnanvapausmarkkinoilleen. Kuntien hyväksymiskriteerien määrittämistä ohjaa käytännössä kuitenkin pitkälti muussa ruotsalaisessa lainsäädännössä palveluille ja palveluntuottajille asetetut vaatimukset kuten myös niitä koskevat viranomaisten määräykset.¹³¹⁷

SoL 3 luku 3 §:n, HSL 5 luvun 4 §:n ja LSS 6 §:n mukaan palvelujen tullee olla hyvälaatuisia ja palvelujen laatua on systemaattisesti ja jatkuvasti kehitettävä ja varmistettava. Kuntalain 10 luvun 8 §:n mukaan, jos kunta siirtää kunnallisen palvelun tuottamisen yksityiselle palveluntuottajalle sopimuksella, on kunnan valvottava ja seurattava toimintaa. Kunnalla säilyy vastuu palvelusta samalla tavalla, kuin jos palvelu tuotetaan omana toimintana. Päävastuu sisältää muun muassa sen, että kunnilla on velvollisuus muotoilla tarjouspyyntöasiakirja ja sopimus siten, että yksityinen palveluntuottaja tuottaa palvelun laadullisesti kunnan toivomalla tasolla.¹³¹⁸

Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan palveluntuottajille ja palveluille asetettujen vaatimusten pitää olla mitattavissa ja kontrolloitavissa.¹³¹⁹ Kotipalvelujen tarjouspyyntöasiakirjoja koskevan tutkimuksen tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että kunnat asettavat tehottomia laatuvaatimuksia. Laatuvaatimuksista enemmistö (49 %) oli sellaisia, joita voidaan seurata pääpiirteittäin, mutta ei voida

¹³¹⁵ Valinnanvapauslaki 4 luku 2 §. Ks. esim. Konkurrensverket 2014d.

¹³¹⁶ Ks. SOU 2008/15: 175.

¹³¹⁷ Ks. Prop. 2013/14:118: 38; Stolt ym. 2011.

¹³¹⁸ Prop. 2013/14:118: 38.

¹³¹⁹ Prop. 2008/09:29: 77.

sanoa, missä määrin vaatimukset täyttyvät. Vaatimuksista 44 prosenttia oli taas sellaisia, ettei niitä voida seurata. Asetetuista vaatimuksista ainoastaan seitsemän prosenttia oli sellaisia, joita voitiin seurata ja mitata.¹³²⁰ Tulosta voi osin selittää se, että kotipalvelut ovat esimerkki palveluista, joilta puuttuvat selkeät ja mittavissa olevat vaikutukset. Vaikutukset ovat myös havaittavissa vasta pitkällä aikavälillä.¹³²¹ Valtion virallisessa tutkimuksessa SOU 2017/38 todetaankin, että hyvinvoinnin laatua on erityisen monimutkaista määritellä ja mitata, koska se syntyy henkilöstön ja sosiaali- ja terveystalveluja käyttävien välisessä vuorovaikutuksessa. Näissä kohtauksissa syntyvän laadun mittaaminen kohtuullisella tavalla on vaikeaa.¹³²² Vaikeus määritellä palveluille asetetuille vaatimuksille kriteereitä saattaa edistää sopulikäytäytymistä. Tämän seurauksena kunnat kopioivat tarjouspyyntöasiakirjoihinsa vaatimuksia muiden kuntien valinnanvapausverkkosivustolla olevista tarjousasiakirjoista.

Kuntien ei-seurattavissa olevien hyväksymiskriteerien asettamista voi selittää nykyisyysvinouma. Hyväksymiskriteerien asettamisessa on kysymys kahdesta asiasta, joiden tuloksen näkee vasta tulevaisuudessa. Kun kunnat asettavat hyväksymiskriteereitä, ne pyrkivät määrällisesti lukuisilla ja pikkutarkoilla toimintaa ohjaavilla vaatimuksilla varmistamaan, että edellytykset hyvälle palvelulle ovat olemassa. Tämä on kahdesta tulevaisuudessa tapahtuvasta asiasta lähempänä nykyisyyttä. Sen sijaan vähemmälle huomiolle jää se, miten vaatimuksia aiotaan tulevaisuudessa käytännössä seurata. Seuranta on kauempana nykyisyydestä.

Käytännössä sellaisten vaatimusten asettaminen, joita ei voida seurata, saattaa johtaa näiden palvelujen osalta laadun heikkenemiseen. Jos palveluntuottaja huomaa, ettei kunta seuraa asettamia vaatimuksia, saattaa se edistää palveluntuottajan moraalikatoa. Jos sopimukseen taas kirjataan tietyt seurattavat asiat, johtaa se samaan lopputulokseen. Tätä voi selittää vahvistusvinoumalla. Jos kunnat asettavat hyväksymiskriteeriksi sen, että palveluntuottajien on raportoiva tietyistä asioista palvelunjärjestäjälle, keskittyvät kunnat seuraamaan vaan näissä asioissa tapahtuvaa kehitystä. Palveluntuottajat keskittyvät taas tuottamaan vaatimukset täyttävää tai ylittävää laatua vain näiden seurattavien ja julkaistujen kriteerien osalta. Muiden ei-seurattavien vaatimusten osalta palvelujen laatu saattaa olla huonompaa. Tämä voi johtaa esimerkiksi raportointitietojen manipulointiin siten, että asiakkaita luokitellaan uudelleen, jotta voidaan vaikuttaa julkaistuihin hoitoon pääsyn odotusaikoihin.¹³²³ Tällöin valinnanvapauslain esitöissä tehty ehdotus siitä, että kunnan ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa pitäisi selkeästi säätää, mitä kunta aikoo seurata, miten,

¹³²⁰ Winblad ym. 2014: 18.

¹³²¹ Van Slyke 2003: 297.

¹³²² Myös Winblad ym. 2014: 30.

¹³²³ Esim. Smith 1995.

milloin sekä millä tavalla esittää tulokset käyttäjille tai asukkaille, saattaakin johtaa laadun parantumiseen ei-seurattavien vaatimusten kustannuksella.¹³²⁴

7.3.4 Ei-valintavaihtoehtoksi valittavan palveluntuottajan valinta

Valinnanvapauslain mukaan kunnan on valittava etukäteen palveluntuottaja, joka tuottaa palvelun asiakkaille, jotka eivät halua tai eivät kykene itse valitsemaan.¹³²⁵ Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ei-valintavaihtoehtosta (*ickealternativ*) päättämistä perustellaan asiakkaan oikeudella. Asiakkaalla katsotaan olevan oikeus tietää, kuka tuottaa hänelle palvelun, jos hän ei käytä valintaoikeuttaan. Kysymys on myös kilpailuneutraalisuuden toteuttamisesta. Kunta ei voi satunnaisesti valita palveluntuottajien joukosta ei-valintavaihtoehtona toimivaa palveluntuottajaa.¹³²⁶ Esimerkiksi ajanjaksolla 1.1.2009–6.8.2018 Ruotsin Kilpailuvirasto teki kolme yksityisten toimijoiden tekemiin toimenpidepyyntöihin ja valituksiin sekä Kilpailuviraston oma-aloitteiseen valvontaan perustuvaa päätöstä, jotka koskivat ei-valintavaihtoehtoa.¹³²⁷ Päätöksissä käsiteltiin ei-valintavaihtoehtojen soveltamista, sen epäselvää määrittämistä tai sen määrittämisen puuttumista tarjouspyyntöasiakirjoista kokonaan.¹³²⁸

Valinnanvapausjärjestelmässä ei-valintavaihtoehtona voi olla kunnan oma toiminta tai se voidaan valita rotaatioperiaatteella, arpomalla, julkisen hankintalain mukaan tai se voi perustua läheisyysperiaatteeseen.¹³²⁹ Sosiaalihallituksen kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2014 yleisin ei-valintavaihtoehto oli rotaatiojärjestelmä (53 %) ja toiseksi yleisin kunnan oma toiminta (46 %). Kunnissa ei-valintavaihtoehtojen valintatapa voi myös vaihdella palveluittain.¹³³⁰ Esimerkiksi 146 kunnan kotipalvelujen tarjouspyyntöasiakirjoja koskeva Ruotsin Kilpailuvirastaselvitys osoitti, että enemmistössä kunnista (54 %) ei-valintavaihtoehtona oli kunnan oman toiminta, 38 prosentissa ei-valintavaihtoehto perustui palveluntuottajien rotaatioon ja 12 prosentissa johonkin muuhun perusteeseen. Muuna perusteena voi toimia esimerkiksi palveluntuottaja, joka saa kunnan laatusurannassa parhaat pisteet, tai palveluntuottaja, jolla on tietty asiakasmäärä. Kunta voi myös valita kotipalveluja tuottavan ei-valin-

¹³²⁴ Esim. Smith 1995; Propper & Wilson 2003; Burgess ym. 2005; SOU 2008/15: 183.

¹³²⁵ Valinnanvapauslaki 9 luku 2 §.

¹³²⁶ Prop. 2008/09:29: 97.

¹³²⁷ Koodit 313 ja 332.

¹³²⁸ Konkursverket Dnr 446/2009 2.12.2009, Dnr 451/2009 4.2.2010, Dnr 62/2013 10.7.2013. Kaikki päätökset eivät johtaneet tutkintaan ja yksi ei-valintavaihtoehtoa koskeva asia nousi esille toisen asian selvittämisen yhteydessä. (Ruotsin Kilpailuviraston päätösrekisteri.)

¹³²⁹ Prop. 2008/09:29: 99; Kammarkollegiet 2013a: 13; Socialstyrelsen 2015: 17.

¹³³⁰ Socialstyrelsen 2015: 17.

tavaihtoehtoon erilaisten perusteiden yhdistelmällä kuten läheisyys- ja tuotantokapasiteettiperusteella.¹³³¹ Edellä mainittujen muiden perusteiden käyttö merkitsee käytännössä kuitenkin sitä, että se rajaa ei-valintavaihtoehtoon ulkopuolelle pienet ja uudet valinnanvapausmarkkinoille tulevat palveluntuottajat.

Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 kunnan oman toiminnan valitsemista ei-valintavaihtoehtoksi perusteltiin kunnan omalla edulla. Ei-valintavaihtoehto säilyttää kunnalla kyvyn tuottaa kyseistä palvelua. Se myös varmistaa sen, että esimerkiksi yksityisen palveluntuottajan mennessä konkurssiin kunta pystyy turvaamaan asiakkaille palvelut. Lisäksi kunnan katsotaan tarvitsevan käytännön kokemusta palvelujen tuottamisesta, jotta se pystyisi kehittämään omaa toimintaansa kuten laatustandardeja ja hinnoittelua.¹³³² Jos kunnalla ei ole enää kosketuspintaa rahoittamaansa palveluun, johtaa tämä siihen, että kunta on riippuvainen yksityisten palveluntuottajien antamasta informaatiosta. Tämä taas johtaa epäsymmetrisen informaation ongelmaan ja ylihinnoittelun riskiin. Tutkimustulokset viittaisivat kuitenkin siihen, että kunnissa rotaatioperiaatteen mukaan määritelty ei-valintavaihtoehto on kotalpalveluissa korvaamassa kunnan oman toiminnan.¹³³³

Rotaatioperiaatteen yleistymistä on mahdollista selittää sillä, että sen avulla voidaan vaikuttaa sekä asiakkaiden että palveluntuottajien käyttäytymiseen. Uusille asiakkaille rotaatioperiaate merkitsee sitä, että heidän on tehtävä aktiivinen valinta, jos he haluavat saada palvelunsa kunnan tuottamana. Palvelujen piirissä jo oleville asiakkaille, jotka tarvitsevat omatoimisuuttaan tukevia uusia palveluja, rotaatioperiaate voi toimia keinona, jolla ehkäistään ihmisten taipumusta muuttumattomuusviinonumaan. Jos asiakas haluaa saada uudet palvelunsa samalta tuottajalta, hänen on tehtävä aktiivinen valinta. Palveluntuottajille rotaatioperiaate taas voi toimia taloudellisena kannustimena hakeutua valinnanvapausmarkkinoille. Kunnalle rotaatioperiaate voi sen sijaan toimia keinona, jolla voidaan ehkäistä palveluntuottajien harjoittamaa mahdollista asiakkaan haitallista valikointia. Koska vain osa asiakkaista tekee aktiivisen valinnan, kunta pystyy rotaatioperiaatteen avulla siirtämään runsaasti hoitoa tarvitsevia asiakkaita kulloinkin rotaatiovuorossa olevalle palveluntuottajalle.

¹³³¹ Konkurrensverket 2013: 59, 65, 67.

¹³³² Prop. 2008/09:29: 99–100.

¹³³³ Konkurrensverket 2013: 59.

7.4 Taloudellinen korvaus

Tarjouspyyntöasiakirjaan kuntien pitää kirjata sekä palveluntuottajille maksettava korvaus että sen perusteet.¹³³⁴ Tätä perustellaan sillä, että valinnanvapausjärjestelmä rakentuu hintakilpailun sijasta laatukilpailulle.¹³³⁵ Kaikille hyväksytyille ja sopimuksen allekirjoittaneille palveluntuottajille maksetaan samasta palvelusta yhtäläinen korvaus. Kysymys ei kuitenkaan ole yksinomaan laatukilpailusta, vaan myös kilpailuneutraalisuuden todistamisesta.

Tämä perustuu siihen, että kaikki toimenpiteet, joissa EU:n jäsenvaltion julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etuutta, kuuluvat EU:n valtiontukisääntelyn piiriin.¹³³⁶ SEUT-sopimuksen (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus) 107 artiklan 1 kohdan mukaan yrityksille suunnatut valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, ellei niitä ole määritelty sallituiksi perussopimuksen nojalla. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdat määrittelevät, milloin valtiontukien käyttö on sallittua.¹³³⁷ Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan julkisesta palvelusta yrityksille maksettava korvaus ei ole valtiontukea, jos seuraavat neljä edellytystä täyttyvät.

Tukea saavan yrityksen tehtäväksi on tosiasiaassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selkeästi. Muuttujat, joiden perusteella korvaus maksetaan, on etukäteen määriteltävä objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Yritykselle maksettava korvaus ei saa ylittää julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvia nettokustannuksia. Koska julkiseksi palveluntuottajaksi ei ole mahdollista valita sellaista ehdokasta, joka kykenee tuottamaan palvelun julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, toisin sanoen valintaa ei tehdä julkisia hankintoja koskevalla menettelyllä, on korvauksen tasoa määriteltäessä tarkasteltava sellaisia kustannuksia, joita palvelun tuottaminen aiheuttaisi hyvin johdetulle ja palvelun tuottamisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle.¹³³⁸

Valinnanvapausjärjestelmän kontekstissa näistä ehdoista ensimmäisen voi katsoa koskevan korvattavan palvelun sisältöä. Toisen voi katsoa koskevan korvausjärjestelmän rakennetta, kun taas kolmannen ja neljännen voi katsoa koskevan palvelun tuottamisesta maksettavaa korvausta.

¹³³⁴ Valinnanvapauslaki 4 luku 1 §.

¹³³⁵ Prop. 2008/09:29: 80.

¹³³⁶ Prop. 2008/09:29: 81. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan yritys on taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö riippumatta siitä, missä oikeudellisessa muodossa se toimintaa harjoittaa. Tuomioistuin myös katsoo, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla. (EUVL 2016.)

¹³³⁷ EUVL 2016.

¹³³⁸ EUVL 2012: 15 alaviite 2.

7.4.1 Korvausjärjestelmää koskevat valinnat

Korvauksen perusteet: menetyksen kaihtaminen, keskittymis- ja vahvistusvinouma

Valinnanvapauslaissa ei määritellä, miten palveluiden tuottamisesta maksettava korvausjärjestelmä pitää muodostaa. Laissa säädetään vain siitä, että tarjouspyyntöasiakirjoissa on esitettävä palvelujen tuottajille maksettavan korvauksen perusteet ja että ne on julkaistava kansallisella valinnanvapaussivustolla.¹³³⁹ Vaikka laki jättää kunnille suuren valinnanvapauden päättää korvausjärjestelmän rakenteesta¹³⁴⁰, linjattiin lain esitöissä kuitenkin perusteita valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävien palvelujen korvausjärjestelmille. Näitä linjauksia on viety käytäntöön korvausjärjestelmiä ja korvaustasoja koskevalla viranomaisohjeistuksella.¹³⁴¹

Esitöiden mukaan valinnanvapausjärjestelmässä laatukilpailu rakentuu suoriutumiskykyyn perustuvaan korvausmalliin (*prestationsbaserade ersättningsmodell*), jossa korvauksen pitää perustua todelliseen suorittamiseen käytettyyn aikaan eikä palvelupäätöksessä myönnettyyn aikaan.¹³⁴² Mallissa korvaus maksetaan jälkikäteen ja se perustuu todelliseen voimavarojen käyttöön.¹³⁴³ Tätä perusteltiin sillä, että suoritukseen perustuva korvausmalli ei anna palvelujen tuottajille kannustinta suorittaa työtä niin nopeasti kuin mahdollista saadaakseen palvelukustannuksiaan pienemmiksi. Esitöiden mukaan kunnissa, joiden kotipalveluissa korvausta oli maksettu suoritettujen työtuntien mukaan, suoritettut työtunnit olivat lisääntyneet verrattuna kuntiin, joissa korvaus oli perustunut myönnettyyn aikaan. Tämän tulkittiin kertovan siitä, että toiminnan taloudellinen tehokkuus oli lisääntynyt.¹³⁴⁴ Toisin sanoen mallin katsottiin vaikuttaneen siihen, että samoilla taloudellisilla resursseilla asiakkaat saivat parempaa palvelua (esim. palvelun tuottamiseen käytettiin enemmän aikaa). Tulos voi kuitenkin kertoa myös siitä, että jälkikäteen määräytynyt korvaus on kannustanut palveluntuottajia käyttämään voimavaroja niin paljon kuin palvelun suorittamiseen on määritelty aikaa. Tätä voi selittää menetyksen kaihtaminen. Kun palveluntuottajat käyttävät palvelun suorittamiseen määritellyn maksimajan, esimerkiksi käyttävät kuhunkin asiakkaaseen määritellyn 17 minuuttia, ne varmistavat, että saavat palvelusta maksettavan maksimikorvauksen. Suoritettujen työtuntien lisääntymisen voi tästä näkökulmasta kuitenkin katsoa merkitsevän tehottomuutta, jos palvelu olisi mahdollista suorittaa lyhyemmässäkin ajassa.

¹³³⁹ Valinnanvapauslaki 4 luku 1 §; SOU 2014/2: 109.

¹³⁴⁰ SOU 2014/2: 109.

¹³⁴¹ SKL 2009c; Kammarkollegiet 2013a; Upphandlings myndigheten 2016.

¹³⁴² SOU 2008/15: 265–266.

¹³⁴³ Ks. Häkkinen & Seppälä 2016: 66.

¹³⁴⁴ SOU 2008/15: 265–266.

Esitöiden kirjoittajat katsovat, että suoriutumiskykyyn perustuva korvausmalli on taloudellisesti tehokas. Käsitykseen voi vaikuttaa keskittymisvinouma. Vinouman vallitessa huomio kohdistuu vain yhteen asiaan, mitattuun aikaan (raportoitu tai elektronisesti mitattu), joka sinällään ei kerro mitään suoritettujen ajan sisällöstä. Keskittymisvinouman taustalla taas saattaa vaikuttaa vahvistusvinouma. Kun kunta maksaa korvauksen mitattun ajan perusteella, katsotaan mitattun ajan vahvistavan sen, että palvelu on myös tosiasiaa suoritettu mitatussa ajassa. Käytännössä sosiaalipalvelut ovat kuitenkin luonteeltaan palveluja, joissa palvelun suorittamiseen käytetty aika voi vaihdella esimerkiksi asiakkaan päivän kuntoisuuden mukaan.

Valinnanvapausjärjestelmässä korvausjärjestelmä on kenties tärkein väline, jolla valinnanvapausjärjestelmälle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Valinnanvapausjärjestelmän tavoitteet luovat perustan kannustimille, joiden perustalle korvausjärjestelmä rakentuu.¹³⁴⁵ Käytännössä korvausjärjestelmän pitäisi sekä kannustaa yksityisiä palveluntuottajia hakeutumaan valinnanvapausmarkkinoille että vaikuttaa heidän ”markkinakäyttäytymiseensä”. Hankintaviranomaisten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävä korvausjärjestelmä tulisi rakentaa siten, että se auttaa saavuttamaan palvelua tai palvelualueutta koskevat yleiset tavoitteet tuotantovolyymin, kustannustehokkuudesta, laadusta ja kustannusten hallinnasta.¹³⁴⁶ Vaikka valinnanvapausjärjestelmälle ei hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ole asetettu taloudellisia tavoitteita, tulevat valinnanvapausjärjestelmälle asetetut taloudelliset tavoitteet esille korvausjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden kautta.

Korvausmallit

Kunnat joutuvat tekemään erilaisia valintoja rakentaessaan korvausjärjestelmäänsä. Niiden pitää päättää, rakennetaanko palvelualueelle esimerkiksi kotipalveluihin yksi korvausjärjestelmä tai palvelualueen sisälle erilaisia korvausjärjestelmiä (tukipalveluille, henkilökohtaiselle hoidolle ja kotisairaanhoidolle omansa). Niiden pitää päättää myös korvausmallin rakenteesta. Yleisimmin kirjallisuudessa käsiteltyjä malleja on kolme.¹³⁴⁷

Kiinteä korvausmalli (*fast ersättning*) ei perustu todelliseen vaivannäköön, jota palvelun tuottaminen yksittäiselle asiakkaalle vaatii, vaan oletukseen siitä, mitä palvelun tuottaminen asiakkaalle palveluntuottajalta keskimäärin vaatii. Esimerkiksi erityisissä asumispalveluissa kiinteä korvaus voi perustua täytettyjen paikkojen määrään ja kotipalveluissa myönnettyyn aikaan tai käyntikertoihin.

Korvausmalli voi olla myös vaihteleva (*rörlig ersättning*). Se perustuu yksilöperusteiseen korvaukseen. Kotipalveluissa vaihteleva korvaus voi perustua asiakkaalle

¹³⁴⁵ Ks. SKL 2014b: 15.

¹³⁴⁶ Upphandlings myndigheten 2016: 24.

¹³⁴⁷ Häkkinen & Seppälä 2016; Upphandlings myndigheter 2016.

myönnettyyn aikaan tai palvelun suorittamiseen kuluvaan aikaan. Erityisasumispalveluissa yksilöperusteinen korvaus voi perustua myönnettyyn aikaan, joka vaihtelee ajankohdan ja hoitoisuustason mukaan.¹³⁴⁸

Korvausmalli voi niin ikään olla tulokseen (*målrelaterad ersättning*) perustuva, jolloin korvausta maksetaan tavoitteiden saavuttamisesta. Palveluntuottajaa kannustetaan joko taloudellisella sanktiolla (sakolla) tai palkkiolla toimimaan ennalta määriteltyjen kriteerien mukaisesti. Tulokseen perustuvalla korvauksella pyritään tukemaan tavoitteiden toteutumista, esimerkiksi lisäämään asiakastytyvääisyyttä tai palvelujen saatavuutta. Tulokseen perustuva korvaus voi olla myös (terveys)tuloksiin perustuva korvaus (*value-based pricing*). Määritelty tulos ja siihen perustuva korvaus koskee yleensä ainoastaan yhtä tarkasti määriteltyä asiakasryhmää.¹³⁴⁹ Tuloksesta maksettava korvaus voi olla tietty kruunumäärä tai prosenttiosuus korvausjärjestelmän kokonaiskustannuksista.¹³⁵⁰ SKL:n (*Sveriges Kommuner och Landsting*) kotipalvelujen korvauskäytäntöjä koskevan selvityksen mukaan missään kunnassa ei ollut huhtikuussa 2017 käytössä tulossuuntautunutta korvausmallia.¹³⁵¹ Sen sijaan esimerkiksi Sollentunan kunnassa oli ollut jossain vaiheessa erityisasumispalvelussa käytössä tulossuuntautunut korvausmalli. Mallissa palveluntuottajille oli maksettu korvausta asiakkaan hoitotarpeen vähenemisestä, jos se johtui palveluntuottajan toiminnasta.¹³⁵² Tämän voi katsoa ilmentävän ihmisten taipumusta keskittymisviinonumaan. Huomio kohdistuu yksinomaan palveluntuottajan toimintaan. Tämän seurauksena jätetään ottamatta huomioon se, mikä vaikutus asiakkaiden käyttäytymisellä on tuloksen saavuttamiseen.

Edellä mainittujen korvausmallien lisäksi korvausmalli voi olla näiden kaikkien tai kahden mallin kombinaatio. Hankintaviranomaisen ohjeistuksessa todetaankin, että jotta korvausjärjestelmä kykenisi saavuttamaan samanaikaisesti kaikki sille asetetut tavoitteet, sen pitäisi olla kolmen korvausmallin kombinaatio.¹³⁵³ SKL:n kotipalvelujen korvausjärjestelmiä koskeva selvitys osoitti, että vuonna 2017 kyselyyn vastanneissa kunnista lähes puolessa (48 %) korvausjärjestelmä perustui suoritettuun aikaan. Myönnettyyn aikaan perustuva korvausjärjestelmä oli käytössä runsaassa yhdessä kolmasosassa (36,7 %) vastanneista kunnista. Selvityksen mukaan korvausjärjestelmän muuttaminen käyttöönnoton jälkeen on harvinaista. Vain kymmenen kuntaa oli vaihtanut korvausjärjestelmää valinnanvapausjärjestelmän käyttöön jälkeen.¹³⁵⁴ Tämä voi kertoa siitä, että käyttöönnotetut korvausjärjestelmät koetaan toimiviksi. Toisaalta se voi kertoa myös kuntien muuttumattomuusviinonumasta. Kunnat

¹³⁴⁸ Upphandlings myndigheten 2016: 16–18.

¹³⁴⁹ Häkkinen & Seppälä 2016: 67.

¹³⁵⁰ Esim. Lindgren 2014; Upphandlings myndigheten 2016.

¹³⁵¹ SKL 2017a.

¹³⁵² Upphandlings myndigheten 2016: 20.

¹³⁵³ Upphandlings myndigheten 2016.

¹³⁵⁴ SKL 2017a.

eivät ole halukkaita vaihtamaan korvausjärjestelmäänsä, vaikka se ei toimitakaan parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä johtuu siitä, että korvausmallin muuttaminen aiheuttaa kunnille vaihtokustannuksia kuten uuden ilmoituksen ja tarjouspyyntöasiakirjan laadintaan liittyviä hallinnollisia kustannuksia sekä uusien sopimusten laadintaan liittyviä transaktiokustannuksia. Se voi kertoa myös ihmisten taipumuksesta kaihtaa katumusta. Jos kunta muuttaa korvausjärjestelmäänsä, saattaa käydä niin, että uusi korvausjärjestelmä on entistä huonompi. Koska ihmiset kokevat menetykset voimakkaammin kuin vastaavan suuruiset voitot, kunnat eivät katumusta välttääkseen muuta käyttöönnottamiaan korvausjärjestelmiä.

Korvausmallien hyvät ja huonot puolet

Erilaisiin korvausmalleihin sisältyy myönteisiä ja kielteisiä ominaisuuksia. Tällöin se, millaisia vaikutuksia korvausjärjestelmällä on, riippuu siitä, miten kunnat soveltavat eri korvausperiaatteita. Kiinteä korvaus asiakasta kohti tuottaa kunnalle etukäteen tietoa kustannuksista ja mahdollistaa hyvän kustannustenhallinnan. Mallia on helppo hallinnoida.¹³⁵⁵ Kiinteä korvausmalli ei kuitenkaan ota huomioon palvelujen tuottamisesta palveluntuottajalle aiheutuvia todellisia asiakaskohtaisia kustannuksia. Palveluntuottaja saa kiinteän summan rahaa riippumatta siitä, mitkä ovat toiminnan todelliset kustannukset.¹³⁵⁶ Korvausmallissa palveluntuottajalla on tuotantovastuu ja palvelujen lopullinen kustannusvastuu. Kiinteä korvausmalli kannustaa palveluntuottajia toimimaan voimavarojaan säästävästi, koska tätä kautta ne voivat lisätä taloudellista kannattavuuttaan.¹³⁵⁷ Kiinteään korvaukseen sisältyvä pyrkimys kustannusten hillintään, voi kuitenkin johtaa huonoon palvelun laatuun¹³⁵⁸, joka ilmenee esimerkiksi alhaisena asiakastyytyväisyytenä. Kunnan näkökulmasta kiinteään korvausmalliin liittyy riski siitä, että taloudelliset resurssit kohdentuvat tehottomasti. Osa asiakkaan hyvinvoinnin lisäämiseen tarkoitetuista resursseista kohdentuukin lisäämään palveluntuottajan taloudellista hyvinvointia.

Vaihteleva korvausmalli edellyttää, että kunnat määrittelevät selkeästi ja hyvin sen, mistä ne korvausta maksavat.¹³⁵⁹ Tämä johtuu siitä, että vaihteleva korvaus kannustaa palveluntuottajia käyttämään voimavarojaan niin paljon kuin mahdollista.¹³⁶⁰ Ruotsin Valtionkonttorin (*Statskontoret* 2012: 78) mukaan suoritettuun aikaan perustuva korvaus luo palveluntuottajille kannustimen maksimoida suoritettujen tun-

¹³⁵⁵ SKL 2009c: 10.

¹³⁵⁶ Lindgren 2014: 7.

¹³⁵⁷ Häkkinen & Seppälä 2016: 66; SKL 2009c: 10.

¹³⁵⁸ Häkkinen & Seppälä 2016: 66, 68. Ks. myös Lindgren 2014: 10; Upphandlings myndigheten 2016: 22–23.

¹³⁵⁹ Upphandlings myndigheten 2016: 41.

¹³⁶⁰ Häkkinen & Seppälä 2016: 66.

tien tai toimintojen määrä. Tähän liittyy palveluntuottajan moraalikadon riski. Palveluntuottajalla ei ole kannustinta käyttää aikaa tehokkaasti, vaan suorittaa palvelu palvelupäätöksessä myönnetyn ajan mukaisesti.¹³⁶¹ Tämä perustuu siihen, että kolmas osapuoli maksaa korvauksen¹³⁶², ja asiakas on tyytyväinen. Asiakkaan tyytyväisyys taas vähentää palveluntuottajan riskiä siitä, että asiakas vaihtaisi palveluntuottajaa. Kunnan näkökulmasta taloudelliset resurssit kohdentuvat tehottomasti, koska asiakkaan tarpeet olisi voitu tyydyttää pienemmällä tuntimäärällä. Tämän seurauksena asiakas olisi voinut saada hänelle myönnetyillä tuntimäärillä enemmän käyntejä tai samoilla taloudellisilla resursseilla olisi voitu tarjota palveluja useammalle asiakkaalle tai joillekin asiakkaille enemmän käyntejä.

Yksi keino, jolla palveluntuottajien moraalikatoa pyritään ehkäisemään, on mitata palvelun suorittamiseen käytettyä tosiasiallista aikaa joko manuaalisesti tai elektronisesti. Ruotsissa elektroninen mittaaminen onkin yleistä kuntien kotipalveluissa. Esimerkiksi keväällä 2017 kunnissa, joissa kotipalvelujen hoito- ja hoivapalvelujen korvausjärjestelmä perustui suoritettuun aikaan, noin kahdessa kolmasosassa kuntia aikaa mitattiin elektronisesti.¹³⁶³ Korvauksen perustuminen palvelun suorittamiseen käytettyyn aikaan edellyttää kunnilta kuitenkin tietoa siitä, kuinka paljon aikaa tietyn palvelun suorittamiseen keskimäärin kuluu. Jos aika arvioidaan liian pitkäksi, se merkitsee tehotonta taloudellisten resurssien käyttöä. Jos aika taas arvioidaan liian lyhyeksi, se vaikuttaa palvelujen laatuun. Kunnan näkökulmasta yksi keino ratkaista palvelun suorittamiseen kuluvan ajan määrittämiseen liittyvä vaikeus on korvata palveluntuottajille palvelun suorittamiseen tosiasiallisesti käytetyn ajan mukaan. Tämä kuitenkin edistää sitä, että palvelun suorittamiseen arvioidun ajan enimmäisajasta muodostuu palveluntuottajille referenssipiste, joka määrittää palvelun tuottamiseen käytetyn tosiasiallisen ajan. Tämä perustuu siihen, että jos palveluntuottajat suorittavat palvelun lyhyemmässä ajassa, he menettävät rahaa. Samoin he menettävät rahaa, jos heiltä kuluu palvelun suorittamiseen enemmän aikaa. Koska ihmisillä on taipumus kaihtaa menetyksiä, he suorittavat palvelun sen suorittamiseen määritellyssä enimmäisajassa, vaikka palvelu olisi mahdollista suorittaa lyhyemmässäkin ajassa ja asiakkaat voittaisivat.

Palveluntuottajien moraalikadon ehkäisemiseksi vaihtuvaan korvausmalliin voidaan liittää myös jonkinlaisia tuotanto- tai tulorajoituksia eli ns. kattoja. Esimerkiksi jos palveluntuottajan kustannukset ylittävät ennalta määritellyn kustannustason, hänelle ei korvata ylittävän osan kustannuksia. Tai jos sairauksille on määritetty keskimääräinen käyntimäärä rekisteröityä asiakasta kohti ja tämä käyntimäärä ylittyy,

¹³⁶¹ SKL 2009c: 10.

¹³⁶² Ks. SOU 2014/2: 90.

¹³⁶³ SKL 2015, 2017a.

niin käynnistä maksettava korvaus vähenee tietyllä prosentilla.¹³⁶⁴ Erilaiset rajoitukset näyttäisivät kuitenkin koskevan vain terveydenhuoltoa, koska esimerkiksi SKL:n kotipalveluissa käytössä olevia korvausjärjestelmiä koskevissa selvityksissä ei ole mainittu kattojen käytöstä.¹³⁶⁵

Vaihteleva korvausmalli lisää kuitenkin hallinnollista työtä ja vaikeuttaa kustannuskehityksen hallintaa.¹³⁶⁶ Tämä johtuu siitä, että vaihteleva korvausmalli voidaan rakentaa useista erilaisista dimensioista, jolloin jokaiselle dimensiolle on määriteltävä erillinen hinta. SKL:n selvitykset esimerkiksi kotipalveluissa käytössä olevista korvausjärjestelmistä osoittavat, että aika voi jakaantua myönnettyyn aikaan (esim. tunteja kuukaudessa), suoritukseen myönnettyyn aikaan (esim. 0–10 min. 11–19 min., 20–29 min. 30 minuuttia tai enemmän) tai suoritukseen tosiasiassa käytettyyn aikaan. Lisäksi korvaus voi vaihdella ajankohdan mukaan (arki, pyhä, kellonaika) tai korvaus voi perustua sekä ajankohtaan että käyntiin. Esimerkiksi klo 7–22 välisenä aikana korvaus perustuu palvelun suorittamiseen käytettyyn aikaan ja klo 22–7 välisenä aikana käyntiin.¹³⁶⁷ Vaihtelevassa korvausmallissa korvaukseen voivat vaikuttaa myös palvelun suorittamispaikka (esim. kaupunki tai maaseutu) ja kuntien erilaiset arvonlisäkorvauskäytännöt.¹³⁶⁸

SKL:n kotipalvelujen korvausjärjestelmää koskeva selvitys vuodelta 2017 kuitenkin osoitti, että vain muutamassa kunnassa (8 % kysymykseen vastanneista 114 kunnasta) käytettiin ajankohtaan perustuvaa korvausta. Sen sijaan palvelun suorittamispaikan sijainnin huomioon ottaminen oli kunnissa huomattavasti yleisempää (45 % kyselyyn vastanneista kunnista). Myös arvonlisäkompensaation sisällyttäminen korvaukseen oli kunnissa melko yleistä. SKL:n vuonna 2015 kotipalvelujen korvausjärjestelmiä koskevan selvityksen mukaan enemmistössä (69 %) kyselyyn vastanneissa kunnissa korvausjärjestelmään sisältyi yksityisille palveluntuottajille annettu arvonlisäkompensatio. Sen suuruus vaihteli 0,6 prosentista 8 prosenttiin, keskimääräisen kompensaation ollessa 3,1 prosenttia.¹³⁶⁹

Tulokseen perustuva korvausmalli on korvausmalleista ainoa, jolla katsotaan olevan mahdollista vaikuttaa positiivisesti laatuun.¹³⁷⁰ Korvausmalli antaa palveluntuottajille myös mahdollisuuden olla innovatiivinen. Ruotsin Tarkastusviraston (*Riksrevisionen* 2014: 78) mukaan tulokseen perustuvalla korvausmallilla on voimakas ohjausvaikutus, mutta tästä huolimatta sen osuus kokonaiskorvauksesta on pieni.

¹³⁶⁴ Upphandlings myndigheten 2016.

¹³⁶⁵ SKL 2014c, 2015, 2017a.

¹³⁶⁶ SKL 2009c: 10.

¹³⁶⁷ Esim. SKL 2014c.

¹³⁶⁸ SKL 2017a.

¹³⁶⁹ SKL 2015.

¹³⁷⁰ Lindgren 2014: 8; Upphandlings myndigheten 2016: 20.

Esimerkiksi perusterveydenhuollossa maksettavasta kokonaiskorvauksesta noin kolme prosenttia perustuu tulostavoitteeseen.¹³⁷¹

Tulokseen perustuvaan korvausmalliin liittyy kuitenkin riski keskittymisviinoumasta. Tällöin kunta kiinnittää huomiota lähinnä vain niihin asiakasryhmiin, joita asetettu tavoite koskee.¹³⁷² Riskinä on, että yhden asiakasryhmän hyvinvointi kohenee, kun taas muiden olotilassa ei tapahdu muutosta. Kunnan keskittymisviinouma taas voi edistää palveluntuottajien vahvistusviinoumaa. Koska palveluntuottaja tietää ennakolta, mistä tuloksesta palkitaan, hän pyrkii parantamaan toimintaansa tällä indikaattorilla. Tämä taas edistää sitä, että toiminnan laatu on huonompi muilla osa-alueilla.

7.4.2 Korvauksen taso

Rahoitus- ja palveluriski

Valinnanvapausjärjestelmässä korvaustason oikea määrittäminen on tärkeää¹³⁷³, koska viime kädessä se ohjaa palveluntuottajien toimintaa toivottuun suuntaan. Korvaustason voi katsoa toimivan ankkurina, johon palveluntuottaja mukauttaa oman palvelujen suorittamiseen kuluvan aikansa. Oikean korvaustason asettamisessa on myös kysymys palveluntuottajan ja kunnan välisestä riskinjaosta, joka koskee sekä rahoitusta että palveluja.¹³⁷⁴

Kunnan näkökulmasta rahoitusriskissä on kysymys liian korkeasta korvaustasosta ja palveluriskissä taas liian alhaisesta korvaustasosta. Jos korvaustaso on liian korkea, vaarana on, että se rikkoo EU:n valtiotukisääntelyä.¹³⁷⁵ Liian korkea korvaustaso voi olla riski myös kunnan omalle toiminnalle sitä kautta, että liian korkea korvaustaso saattaa kannustaa monia palveluntuottajia hakeutumaan valinnanvapausmarkkinoille ja kiristää näin kilpailua asiakkaista. Kiristynyt kilpailu voi johtaa pitkällä aikavälillä kuntien resurssien vajaakäyttöön esimerkiksi niin, että henkilöä ja tiloja on liikaa kysyntään nähden. Jos vajaakäytössä olevien palvelujen tuottamiseen liittyvät kiinteät kustannukset¹³⁷⁶ kuten tilojen ylläpito- tai vuokratkustannukset

¹³⁷¹ Upphandlings myndigheten 2016: 20. Ks. Riksrevisionen 2014: 78.

¹³⁷² Ks. esim. Lindgren 2014: 10.

¹³⁷³ Prop. 2008/09:29: 81.

¹³⁷⁴ Upphandlings myndigheten 2016: 6, 10.

¹³⁷⁵ Prop. 2008/09:29: 81.

¹³⁷⁶ Kiinteitä kustannuksia ovat esimerkiksi laitekustannukset, tilakustannukset, hallinnolliset kustannukset (sis. koulutuskustannukset) sekä erilaiset seurantaan ja valvontaan liittyvät IT-järjestelmät.

ja henkilöstökustannukset ovat suuret, tällaisten palvelujen vajaakäyttö kunnalle tulee kalliimmaksi.¹³⁷⁷ Yhteiskunnan näkökulmasta palvelujen vajaakäyttö näyttäytyy taloudellisten resurssien tehottomana käytönä.

Ongelma on kuitenkin se, että kunnat eivät voi joustavasti ja nopeasti supistaa toimintaansa vastaamaan markkinakysyntää. Esimerkiksi kunnat ovat voineet rakentaa omia erityistä asumista tarjoavia yksiköitä, joista luopuminen ei ole niille taloudellisesti kannattavaa, jos vaihtoehtona on tilojen jääminen tyhjiksi. Lisäksi vaikka tilat olisivat vuokratiloja, on todennäköistä, että niitä koskevat vuokrasopimukset ovat pitkäaikaisia. Tällöin niiden irtisanominen ennen aikaisesti saattaa tulla kunnille kalliiksi. Myös henkilöstön irtisanomisesta koituvat säästöt voivat käytännössä konkretisoitua vasta monen kuukauden kuluttua. Lisäksi kunnat ovat viimekädessä vastuussa siitä, että apua tarvitsevat saavat palvelut, joihin he ovat oikeutettuja.¹³⁷⁸ Tämän seurauksena kunnat joutuvat kohdentamaan voimavarojaan myös palvelujen järjestämistä koskevan vastuuvälmiuden ylläpitämiseen. Yksityisillä palveluntuottajilla tätä ei ole, minkä seurauksena toiminnan sopeuttaminen markkinakysyntään on niille helpompaa.¹³⁷⁹

Palvelutuottajien runsaaseen määrään liittyy myös riski palvelujen kysynnän kasvusta. Kun palvelujen saatavuus paranee, asiakkaiden ei enää tarvitse jonottaa palveluihin, jolloin kuntien mahdollisuus säädellä palvelujen piiriin pääsyä jonoilla poistuu. Tämän seurauksena valinnanvapausjärjestelmä saattaa edistää substituutiovaikutusta. Rationaalisesti toimivat asiakkaat korvaavat yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinat valinnanvapausmarkkinoilla.¹³⁸⁰ Jos palvelujen saantikriteereitä ei muuteta, nämä tekijät lisäävät kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia. Esimerkiksi Ruotsin Valtionkonttorin (2012: 34) tutkimus kotipalvelujen kustannuksista osoitti, että yli 65-vuotiaiden kotipalvelujen kustannukset olivat nousseet eniten valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotaneissa kunnissa. Myös Ruotsin Tarkastusviraston tarkastusraportin (2014) tulokset viittaavat siihen, ettei valinnanvapausjärjestelmä vähennä perusterveydenhuollon kustannuksia, vaan kustannukset jatkavat kasvuaan.

Valinnanvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 oltiin kuitenkin huolestuneempia palveluriskistä ja sen seurauksista. Tärkeänä pidettiin sitä, ettei palvelua alihinnoitella. Alihinnoittelun katsottiin johtavan siihen, että alueelliset päättäjät riskeeraavat oman toimintansa olemassaolon.¹³⁸¹ Jos kunnat määrittelevät korvauksen liian alhaiseksi, voivat ne joutua supistamaan omaa toi-

¹³⁷⁷ SOU 2008/15: 267.

¹³⁷⁸ Prop. 2008/09:29: 81.

¹³⁷⁹ Ks. Konkurrensverket 2014a: 55, 57.

¹³⁸⁰ Ks. Steuerle 2000: 25. Substituutiovaikutusta on käsitelty enemmän kappaleessa 5.1.2.

¹³⁸¹ Prop. 2008/09:29: 81.

mintaansa. Tämä johtuu siitä, että myös kunnallisten toimijoiden on kyettävä tuottamaan palvelu kunnan määrittelemällä hinnalla. Terveyspalveluissa riski näyttää osin toteutuneen. Ruotsin Kilpailuviraston raportin mukaan *vårdval-järjestelmän* käyttöönoton neljän ensimmäisen vuoden aikana (2010–2013) oli lakkautettu 78 terveyskeskusta, joista 23 oli maakäräjien ylläpitämiä.¹³⁸²

Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 liian alhaisen korvaustason katsotaan myös vaarantavan palveluntuottajien moninaisuuden ja laadun.¹³⁸³ Tämä perustuu siihen, että jos korvaustaso on liian alhainen, se ei kannusta palveluntuottajia hakeutumaan valinnanvapausmarkkinoille. Tällöin valinnanvapausjärjestelmää ei voida tosiasiassa käyttää. Esimerkiksi Ruotsissa sellaisten kuntien määrä, jotka ovat ottaneet käyttöönsä valinnanvapausjärjestelmän kotipalveluissa, mutta joissa ei ole yhtään hyväksyttyä yksityistä palveluntuottajaa, on lähes kaksinkertaistunut vuosien 2015–2018 välisenä aikana.¹³⁸⁴

Riskinä on myös se, että jos valinnanvapausmarkkinoille hakeutuu vain muutamia palveluntuottajia, monopolimarkkinoiden sijasta järjestelmällä onkin luotu oligopoliset markkinat tai bilateraaliset monopolimarkkinat. Esimerkiksi lokakuussa 2018 kotipalveluja valinnanvapausjärjestelmällä järjestävistä kunnista 59 prosentissa yksityisiä palveluntuottajia oli 1–5.¹³⁸⁵ Tällaiset markkinat eivät riitä tuottamaan riittävää laatukilpailua palveluntuottajien välille. Lisäksi oligopolimarkkinoilla ja bilateraalilla monopolimarkkinoilla hinnat ovat kilpailullisia markkinoita kalliimmat. Kotipalvelujen korvausjärjestelmiä koskeva selvitys vuodelta 2017 osoittikin, että kunnat, joissa oli vain muutamia palveluntuottajia, maksoivat yleisesti korkeampia korvauksia palveluntuottajille kuin kunnat, joissa palveluntuottajia oli useita.¹³⁸⁶

Kilpailuneutraalisuus ja muiden kuntien valinnat

Valinnanvapausjärjestelmässä kunnilla on vapaus päättää palvelusta maksettavan korvauksen tasosta. Käytännössä tämä näkyy siten, että korvaustasoissa on suuria kuntakohtaisia eroja. Esimerkiksi vuonna 2017 kotipalvelujen huolenpitopalvelujen (*omsorg*) korvaukset olivat keskimäärin 401 kruunua tunnilta vaihteluvälin ollessa 289–490 kruunua tunnilta.¹³⁸⁷

Vaikka valinnanvapausjärjestelmässä lähtökohtana on, että korvauksen pitäisi olla kaikille palveluntuottajille sama, todetaan hallituksen esityksessä Prop.

¹³⁸² Konkurrensverket 2014a: 50

¹³⁸³ Prop. 2008/09:29: 81.

¹³⁸⁴ SKL 2019: 46.

¹³⁸⁵ SKL 2019: 46.

¹³⁸⁶ SKL 2017a.

¹³⁸⁷ SKL 2017a.

2008/09:29 kuitenkin, että täydellisen kilpailuneutraliteetin saavuttaminen yksityisten ja julkisten palveluntuottajien välillä voi olla vaikeaa.¹³⁸⁸ Tätä perusteltiin sillä, että kunnilla on lopullinen vastuu siitä, että asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut. Tämän katsottiin voivan johtaa siihen, että omalle toiminnalle annetaan lisäresursseja, jotta ne todella pystyvät kantamaan vastuunsa. Tämän seurauksena julkisille palveluntuottajille maksettavat korvaukset saattavat olla yksityisiä palveluntuottajia suuremmat.¹³⁸⁹

Kotipalveluja koskevat tulokset osoittavat kuitenkin, että yksityisille palveluntuottajille maksetaan suurempia korvauksia.¹³⁹⁰ Esimerkiksi SKL:n selvityksen mukaan sosiaalihuollon mukaisia kotipalvelujen tukipalveluja valinnanvapausjärjestelmällä järjestävistä kunnista yli kaksi kolmasosaa (69 %) maksoi palveluntuottajille erisuuruista korvausta vuonna 2017. Vastaava osuus hoivapalvelujen osalta oli kaksi kolmasosaa (63 %). Erisuuruista korvausta tukipalveluista maksaneista kunnista 81 prosenttia ja hoivapalveluista maksaneista kunnista 89 prosenttia maksoi yksityisille palveluntuottajille suurempaa korvausta kuin omille tuottajille.¹³⁹¹ SKL:n keväällä 2014 tehdyssä selvityksessä erisuuruisten korvausten maksamista perusteltiin muun muassa sillä, että omilla tuottajilla on ilmaisia tavaroita (*nyttigheter*), joita kompensoidaan yksityisille palveluntuottajille.¹³⁹² Erisuuruksia korvauksia perustellaan myös arvonlisäveron kompensatiolla¹³⁹³ ja valinnanvapausjärjestelmällä järjestetyille palveluille asetetuilla vaatimuksilla.¹³⁹⁴ Lisäksi palveluntuottajille maksetaan erisuuruksia korvauksia sen mukaan, missä palvelu suoritetaan (esim. kaupunkialue vai maaseutu). Tämä on muun muassa yksi keino, jolla voidaan kannustaa uusia palveluntuottajia sijoittautumaan maaseudulle.¹³⁹⁵

Kuntien kotipalvelujen korvaustasoa koskeviin päätöksiin vaikuttaa myös muun muassa se, kuinka muut kunnat ovat hinnoitelleet palvelunsa.¹³⁹⁶ Ruotsin Valtionkonttorin tutkimuksessa tutkittiin kuntien kilpailuttamiskokemuksen ja korvaustason välistä yhteyttä. Tutkimustulosten mukaan kunnat, joilla oli vanhustenhuollon hoivapalveluista kilpailutuskokemusta, asettuivat korvausskaalan keskivälille. Sen sijaan kunnat, joilla oli vähän kilpailutuskokemusta, asettuivat korvausskaalan ääri-päihin. Ne korvasivat palvelujen tuottamisesta joko liian vähän tai liian paljon.¹³⁹⁷

¹³⁸⁸ Ks. myös Konkurrensverket Dnr 446/2009 2.12.2009, Dnr 451/2009 4.2.2010.

¹³⁸⁹ Prop. 2008/09:29: 62.

¹³⁹⁰ Esim. SKL 2017a.

¹³⁹¹ SKL 2017c.

¹³⁹² SKL 2014c.

¹³⁹³ Kuntien kokonaismäärä on laskettu kunnista, jotka ilmoittivat maksamansa korvauksen sekä yksityisille että omille tuottajille. Tällaisia kuntia oli kotipalvelujen tukipalveluissa yhteensä 109 ja hoivapalveluissa yhteensä 94. (SKL 2017c.)

¹³⁹⁴ SKL 2017d.

¹³⁹⁵ Statskontoret 2012: 74.

¹³⁹⁶ SKL 2017d.

¹³⁹⁷ Statskontoret 2012: 65.

Tulosta voi selittää oppimiskäyrä. Kunnilla, joilla on kilpailutuskokemusta, on myös osaamista palvelunhinnoittelusta ja siitä, mitä tekijöitä hinnoittelussa pitää ottaa huomioon. Sen sijaan kunnille, joilla kilpailukokemusta on vähän, ei ole kertynyt vielä riittävästi vaadittavaa osaamista. Tämän seurauksena todennäköisyys sille, että korvaustaso asetetaan väärin, on suurempi.

Tutkijat löysivät myös ryhmän kuntia, joilla oli vähän kilpailuttamiskokemusta, mutta jotka tästä huolimatta asettivat korvaustasonsa skaalan keskilätille. Tutkijoiden mukaan kuntien valinta voi kertoa siitä, että oman toiminnan kustannusten laskeminen on vaikeaa.¹³⁹⁸ Tämän seurauksena ne asettavat maksamansa korvauksen lähelle sitä tasoa, jota enemmistö kustannusrakenteeltaan samanlaisista kunnista jo soveltaa.¹³⁹⁹ Käyttäytymistaloustieteen näkökulmasta valintaa voi selittää sopulikäyttäytymisellä. Kunnat valitsivat samoin kuin enemmistö samanlaisen kustannusrakenteen omaavista kunnista. Tulosta voi selittää myös referenssipisteellä. Kustannustaso, jota enemmistö kustannusrakenteeltaan samanlaisista kunnista soveltaa, toimii vähän kilpailutuskokemusta omaaville kunnille referenssipisteinä, jonka perusteella ne arvioivat oman korvaustasonsa riittävyttä. Lisäksi tulosta voi selittää ankkurointi ja mukauttaminen. Tällöin kun kunta perehtyy muiden kustannusrakenteeltaan samanlaisten kuntien vastaavasta palvelusta maksamaan korvaustasoon, muodostuu ensimmäisen tarkastellun kunnan korvaustasosta ankkuri, johon kunta vertaa muiden tarkastelemiensa kuntien korvaustasoja ja mukauttaa omaa korvaustasoaan näiden arvioiden perusteella. Tähän liittyy kuitenkin riski siitä, että jos ankkuriksi valitun kunnan korvaustaso on liian alhainen, kunta saattaa asettaa myös oman korvaustasonsa liian alhaiseksi tai päinvastoin. Liian alhainen korvaustaso saattaa johtaa siihen, ettei kunnan valinnanvapausmarkkinoille hakeudu yhtää palveluntuottajaa. Liian korkea korvaustaso saattaa taas johtaa palvelumenojen kasvuun.

7.5 Sopimus

Sopimus syntyy kauppaoikeudellisia sopimuksia ja muita oikeudellisia asiakirjoja koskevan lain (*lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 1915:218*) 1.1 §:n mukaan tarjouksesta ja siihen annettusta hyväksyvästä vastauksesta. Valinnanvapausjärjestelmän kontekstissa tämä merkitsee sitä, että ilmoitus tarjouspyyntöineen (tarjous) ja palveluntuottajan hakemus (tarjoukseen annettu vastaus) muodostavat sopimuksen.

Sopimusvapauteen kuuluu muun muassa vapaus päättää, millaisia taloudellisia vastuusuhteita yksilö haluaa solmia muiden yksilöiden kanssa.¹⁴⁰⁰ Valinnanvapausjärjestelmässä kunnalla on vapaus päättää, tahtovatko ne aikaansaada sopimuksia

¹³⁹⁸ Ks. esim. Jääskeläinen & Tukiainen 2019.

¹³⁹⁹ Statskontoret 2012: 65.

¹⁴⁰⁰ Wilhelmsson 2008: 2.

yksityisten palveluntuottajien kanssa. Jos haluavat, niiden on julkaistava valinnanvapausverkkosivustolla ilmoitus ja sitä koskeva tarjouspyyntö, jossa ne esittävät omat ehtonsa sopimuksen sisällöksi.¹⁴⁰¹ Valinnanvapausverkkosivustolla julkaistu ilmoitus tarjouspyyntöineen sitoo kuntia. Yksityisen palveluntuottajan osalta tarjoussidonnaisuus syntyy siinä vaiheessa, kun hän on lähettänyt kunnalle valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävän palvelun tuottajaksi koskevan hakemuksensa. Sopimusosapuolten tahto ilmenee osapuolten vaihtamisissa tahdonilmaisissa.¹⁴⁰²

Hyväksyvä vastaus edellyttää kuitenkin, että hakemuksen on vastattava alkupe-
räiseen tarjoukseen.¹⁴⁰³ Valinnanvapauslain esitöissä korostettiin, ettei sopimuk-
seen saa sisällyttää uusia asioita, jotka eivät ilmene tarjouspyyntöasiakirjassa. Li-
säksi sopimuksesta pitää ilmetä selkeästi, että palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan
palvelut tarjouspyyntöasiakirjassa esitettyjen vaatimusten mukaisesti. Tästä syystä
sopimukseen pitää kirjata ehdot, joilla kunnalla on oikeus purkaa palveluntuottajan
kanssa solmittu sopimus. Esitöissä tällaisiksi syiksi mainittiin muun muassa palve-
luntuottajan konkurssi ja ammatinharjoittamisoikeuden menetys, mutta myös se, että
palveluntuottaja rikkoo tarjouspyyntöasiakirjaan kirjattuja vaatimuksia.¹⁴⁰⁴ Sopi-
mukseen kirjatulla purkamista koskevalla syillä kunta pyrkii hallitsemaan sopimus-
kumppaniin liittyvää riskiä ja suojaamaan itseään palveluntuottajien opportunisti-
selta käyttäytymiseltä.

Sopimusvapauksiin kuuluu myös muun muassa oikeus valita sopimuskumppani.
Vaikka kunnan pitää hyväksyä kaikki palveluntuottajat, jotka täyttävät tarjousasia-
kirjassa esitetyt vaatimukset, ne pystyvät kuitenkin tarjouspyyntöasiakirjaan kirjaa-
millaan palveluntuottajia ja palvelujen tuottamista koskevalla vaatimuksilla vaikut-
tamaan siihen, millaisten sopimuskumppaneiden kanssa ne haluavat solmia sopi-
muksen. Lisäksi kunnilla on velvollisuus sulkea pois hakijat, jos ilmenee, että hakija
täyttää jonkin valinnanvapauslain 7 luvun 1.1 §:ssä mainitun perusteen. Näkökul-
masta riippuen poissulkemisvelvoitteen voi tulkita rajoittavan tai tukevan kunnan
oikeutta valita sopimuskumppani.

Kun kunta on hyväksynyt palveluntuottajan hakemuksen (hyväksymispäätös) ja
ilmoittanut siitä perusteluineen hakijalle, tulee sen viivytyksettä allekirjoittaa sopi-
mus palveluntuottajan kanssa.¹⁴⁰⁵ Käytännössä tämä merkitsee sitä, ettei kunnilla ole
vapautta päättää siitä, millaisessa muodossa (suullisesti vai kirjallisesti) ne oikeus-
toimen tekevät.

¹⁴⁰¹ Valinnanvapauslaki 3 luku 1 §.

¹⁴⁰² Wilhelmsson 2008: 2.

¹⁴⁰³ Ks. enemmän sopimusoikeudesta esim. Wilhelmsson 2008; Hemmo & Hoppu 2016.

¹⁴⁰⁴ SOU 2008/15: 179–180.

¹⁴⁰⁵ Valinnanvapauslaki 8 luku 1 §, 2 §, 3 §.

Sopimus on käyttöoikeussopimus

Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan valinnanvapausjärjestelmällä hankittavia palveluja koskeva sopimus on palvelujen hankintaa koskeva käyttöoikeussopimus (*tjänstekoncessionen*). Julkisia hankintoja koskevan käyttöoikeussopimusdirektiivin mukaan palvelujen käyttöoikeussopimukset ovat vastikkeellisia, kirjallisia sopimuksia hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä. Sopimuksella hankintayksikkö antaa tai siirtää palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhdelle tai useammalle toimittajalle ja vastikkeena toimii joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus (palvelujen tarjonta) tai käyttöoikeuden ohella maksu (palveluntuottajalle asiakkaasta maksettava maksu).¹⁴⁰⁶

Käyttöoikeussopimus siirtää palvelujen toteuttamiseen liittyvän toiminnallisen riskin palveluntuottajalle. Kysymys on siitä, ettei palveluntuottajalla ole varmuutta siitä, että hän saa kaikki palvelujen toteuttamiseksi tekemänsä investoinnit ja niistä aiheutuneet kustannukset takaisin tavanomaisissa käyttöolosuhteissa.¹⁴⁰⁷ Valinnanvapausjärjestelmää koskevien esitöiden mukaan tällaisiin riskeihin kuuluvat muun muassa kalustohankinnat, toimitilojen vuokrat ja lainsäädäntömuutokset.¹⁴⁰⁸ Toiminnallinen riski koskee myös markkinoiden epävarmuustekijöitä. Palveluntuottajan tekemien investointien ja palvelun tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten takaisin saaminen riippuu palvelun kysynnästä, tarjonnasta¹⁴⁰⁹ tai molemmista.¹⁴¹⁰

Käyttöoikeussopimusdirektiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan järjestelyjä, joissa kaikilla tietyt edellytykset täyttävillä toimijoilla on erotuksetta oikeus harjoittaa tiettyä toimintaa, kuten asiakkaan valinnanvapauteen perustuvissa järjestelmissä, ei olisi pidettävä käyttöoikeussopimuksena. Tätä perustellaan sillä, että esimerkiksi asiakkaan valinnanvapauteen perustuvissa järjestelmissä palveluntuottajien valinta perustuu viranomaisen päätökseen vähimmäisvaatimuksista, jotka palveluntuottajan on täytettävä päästäkseen tarjoamaan valinnanvapausjärjestelmällä järjestettyjä palveluja.¹⁴¹¹ Vaikka hallituksen esityksessä uudeksi hankintalaiksi Prop. 2015/16:195 todettiin, ettei valinnanvapausjärjestelmässä hankintaviranomainen varsinaisesti valitse palveluntuottajia, vaan vain kontrolloi sitä, että palveluntuottajat täyttävät asetetut vaatimukset, esityksessä kuitenkin päädyttiin siihen,

¹⁴⁰⁶ EUVL 2000 18 artikla; EUVL 2014b 5 artiklan 1 kohdan b alakohta.

¹⁴⁰⁷ EUVL 2000 18 artikla; EUVL 2014b 5 artiklan 2 kohta.

¹⁴⁰⁸ Prop. 2008/09:29: 56.

¹⁴⁰⁹ Palvelujen tarjontaan liittyvä riski ja erityisesti riski siitä, ettei palvelujen kysyntä vastaa tarjontaa (EUVL 2014b perusteluosan 20 artikla).

¹⁴¹⁰ EUVL 2014b 5 artiklan 2 kohta. Ks. myös EUVL 2000 13 artikla.

¹⁴¹¹ EUVL 2014a johdanto-osa 4 artikla; EUVL 2014b.

ettei valinnanvapausjärjestelmässä tehdyllä käyttöoikeussopimuksella ja uuden käyttöoikeussopimuksia koskevan hankintalain välillä ollut mitään potentiaalista normiristiriitaa.¹⁴¹²

Valinnanvapausjärjestelmän esitöissä korostettiin, että käyttöoikeussopimus siirtää palvelujen tuottamiseen liittyvät taloudelliset riskit kunnalta palveluntuottajalle. Lisäksi korostettiin sitä, että palveluntuottajien saamat tulot ovat sidoksissa asiakasmääriin ja asiakkaista maksettaviin korvauksiin.¹⁴¹³ Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ei kuitenkaan käyttöoikeussopimusta käsiteltäessä kiinnitetty lainkaan huomiota siihen, että palvelujen tuottamiseen liittyvät toiminnalliset riskit koskevat myös omaa toimintaa.¹⁴¹⁴ Huomio kohdistui vain yksityisiin palveluntuottajiin. Tätä voi selittää perustason vinoumalla (*base rate bias*)¹⁴¹⁵. Vinoumassa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus jättää ottamatta huomioon lähtötasoa koskevaa informaatiota ja keskittyä sen sijaan vain tiettyyn asiaan liittyvään informaatioon. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ei otettu huomioon sitä, että valtaosa palveluntuottajista on julkisia toimijoita. Esimerkiksi vuonna 2017 kuntien järjestämissä kotipalveluissa ja erityisissä asumispalveluissa työskenteli noin 42 000 yksityistä palveluntuottajaa, mikä vastaa noin 16 prosenttia vanhustenhuollossa (*äldreomsorgen*) työskentelevistä.¹⁴¹⁶

Käyttöoikeussopimus on vakiosopimus ja sopimusehdot vakioehtoja

Käyttöoikeussopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus kahden erillisen oikeushenkilön välillä. Siinä määrätään kirjallisesti keskinäisesti sitovista velvoitteista, joiden mukaan palvelujen toteuttamiseen sovelletaan erityisiä hankintaviranomaisen määrittelemiä vaatimuksia, jotka ovat oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia.¹⁴¹⁷ Käyttöoikeussopimuksiin kirjatut ehdot ovat kuitenkin lähinnä kunnan yksipuolisesti laatimia. Palveluntuottajan tosiasiallinen valinnanvapaus on rajoitettu sen päättämiseen, tahtooko hän solmia kyseisen sopimuksen vai ei.¹⁴¹⁸

¹⁴¹² Suomen julkisia hankintoja koskevan hallituksen esityksen HE 108/2016 vp mukaan, jos hankintayksikkö asettaa itse runsaasti lainsäädäntöön perustumattomia yksityiskohtaisia vaatimuksia palveluntuottajille, on järjestely lähempänä hankintasopimusta.

¹⁴¹³ Prop. 2008/09:29: 56–57.

¹⁴¹⁴ Omaan toimintaan kohdistuviin toiminnallisiin riskeihin kiinnitettiin huomiota vasta käsiteltäessä palvelujen korvaustasoa.

¹⁴¹⁵ Vinoumaan viitataan myös käsitteillä perustason harhaluulo (*base rate fallacy*) tai perustason laiminlyönti (*base rate neglect*).

¹⁴¹⁶ SKL 2019: 70.

¹⁴¹⁷ EUVL 2014b johdanto-osan 14 perustelukappale.

¹⁴¹⁸ Ks. esim. Wilhelmsson 2008: 37–38.

Valinnanvapausjärjestelmässä laadittava käyttöoikeussopimus on mielletävissä vakiosopimukseksi. Vakiosopimus on sopimus, joka (joltakin osaltaan) solmitaan käyttämällä vakioehtoja.¹⁴¹⁹ Kunta tekee samanlaisen sopimuksen kaikkien hyväksymiensä tiettyä palvelua tuottavien palveluntuottajien kanssa. Sopimusta ei laadita joltakin tiettyä sopimussuhdetta ajatellen, joten ehtoja laadittaessa ei voida kiinnittää huomiota toisen osapuolen erityistarpeisiin. Vakiosopimuksia käytettäessä kunta säästää sopimuskustannuksissa eli sopimusneuvotteluihin käytetyssä ajassa ja sopimuksen laadintakustannuksissa.¹⁴²⁰ Vakiosopimusten voi myös katsoa toteuttavan palveluntuottajien yhdenmukaista ja syrjimätöntä kohtelua sekä avoimuutta.

Valinnanvapausjärjestelmässä palveluntuottajaksi voi hakeutua myös taloudellisenä ryhmittymänä. Tämä kuitenkin edellyttää, että kuntien on selkeästi päätettävä, miten ryhmittymät täyttävät vaatimukset taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta sekä teknisestä ja ammatillisesta pätevyydestä. Tämä saattaa edellyttää sellaisten ehtojen asettamista, joita ei sovelleta yksittäisiin hakijoihin.¹⁴²¹ Tämä lisää kuntien sopimuskustannuksia, ja erilaisten sopimusten hallinnointi taas lisää hallinnollisia kustannuksia.

Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan käyttöoikeussopimus ei edellytä, että allekirjoitettavaan sopimukseen pitää kirjata teknisiä eritelmiä, mainontaa, tietyn tyyppisiin rikoksiin syyllistyneiden palveluntuottajien poissulkemista koskevia vaatimuksia, vahingonkorvauksia ja väliaikaisia toimenpiteitä.¹⁴²² Perustelut löytyvät käyttöoikeusdirektiivistä. Sen mukaan käyttöoikeussopimukseen liittyvillä asiakirjoilla tarkoitetaan käyttöoikeussopimusta koskevaa ilmoitusta¹⁴²³ (ilmoitus valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta), teknisiä ja toiminnallisia vaatimuksia, ehdotettuja sopimusehtoja, ehdokkaiden asiakirjojen esittämismuotoja ja yleisesti sovellettavia velvollisuuksia koskevia tietoja sekä mahdollisia täydentäviä asiakirjoja (tarjouspyyntöasiakirja).¹⁴²⁴ Näihin asiakirjoihin liittyvät vakioehdot tulevat osaksi allekirjoitettua sopimusta sopimuksen liitteiden kautta. Palveluntuottaja antaa

¹⁴¹⁹ Ks. Wilhelmsson 2008: 35.

¹⁴²⁰ Ks. Määttä 2016: 39.

¹⁴²¹ EUVL 2014a johdanto-osan 9 perustelukappale.

¹⁴²² Prop. 2008/09:29: 57.

¹⁴²³ Sisällöllisinä vaatimuksina ovat muun muassa palvelujen pääasiallisen suoriutumispaikan NUTS-koodi, palvelujen kuvaus, ohjeellinen suuruusluokka tai arvo, osallistumisedellytykset, soveltuvissa tapauksissa lyhyt kuvaus sopimuksen tekomenettelyn keskeisistä ominaisuuksista ja muut mahdolliset 31 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin sosiaalipalveluista ja muista erityispalveluista tehtäviä käyttöoikeussopimuksia koskeviin ennakoilmoituksiin sisällytettävät tiedot (EUVL 2014a: Liite VI).

¹⁴²⁴ EUVL 2014a: 12 artikla, 31 artiklan 3 kohta.

¹⁴²⁴ Prop. 2008/09:29: 88.

nimenomaisen tahdonilmaisunsa sitoutumisesta vakioehtoihin allekirjoittaessaan sopimusasiakirjan, johon ilmoitus ja tarjouspyyntöasiakirja on liitetty erillisenä liitteenä.¹⁴²⁵

Vakioehtoja käyttämällä kunnat voivat vähentää sopimusten laadintakustannuksissa. Kysymys on mittakaavaedusta. Kun sopimuksissa käytetään vakioehtoja, yksittäisen sopimuksen laadintaan käytetyt työtunnit supistuvat. Kun sopimusten määrä kasvaa, sopimusten käsittelyn keskimääräiset yksikkökustannukset pienenevät.

Vakioehtojen käyttöön liittyy suuri riski virhetilanteissa. Jos ehdossa on virhe, se monistuu kaikkiin vakioehtojen nojalla solmittuihin sopimuksiin.¹⁴²⁶ Ihmisillä on kuitenkin taipumus liioittelevaan diskonttausvinoumaan, jolloin vakioehtoja käyttämällä ne voivat saavuttaa välittömästi säästöjä sopimuskustannuksissa. Jos vakioehdoissa on virheitä tai epäselvyyksiä, tulevat niiden käytöstä aiheutuvat kustannukset maksettavaksi myöhemmin. Esimerkiksi jos vakioehtoihin on kirjattu, että palveluntuottajille maksettavia korvauksia nostetaan vuosittain kahdella prosentilla, joutuu kunta nostamaan korvauksia, vaikka sillä ei välttämättä olisi tähän taloudellisia resursseja.¹⁴²⁷

Käyttöoikeussopimukseen kirjattavat sopimusehdot

Valinnanvapauslaissa ei ole säännöksiä siitä, millaisia ehtoja allekirjoitettavaan käyttöoikeussopimusasiakirjaan on kirjattava. Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan asiakirjaan on kuitenkin kirjattava taloudelliset ehdot, sopimuskauden pituus, molempien sopimusosapuolten oikeus purkaa sopimus ja sopimusehdot koskevat uudelleenneuvottelulausekkeet.¹⁴²⁸ Valinnanvapauslain esitöissä sopimuskauden pituuden katsotaan olevan palveluntuottajille tärkeä investointien näkökulmasta.¹⁴²⁹ Sopimuskauden pituus antaa palveluntuottajalle mahdollisuuden arvioida sitä, onko hänellä mahdollisuus odottaa saavansa takaisin palvelujen toteuttamiseksi tekemänsä investoinnit ja sijoittamalleen pääomalle tuoton tavanomaisissa käyttöolosuhteissa.¹⁴³⁰

Valinnanvapausjärjestelmässä kunnan ja hyväksytyjen palveluntuottajien väliset sopimukset ovat määräaikaaisia. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 tätä perusteltiin sillä, että kun sopimukset on määräajoin kilpailutettava, estää se kuntia solmimasta toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia.¹⁴³¹ Perustelussa voi mieltää olevan

¹⁴²⁵ Ks. Hemmo & Hoppu 2016.

¹⁴²⁶ Hemmo & Hoppu 2016.

¹⁴²⁷ Esim. Solnan kotipalveluja koskeva tarjouspyyntöasiakirja 2018.

¹⁴²⁸ Prop. 2008/09:29: 87.

¹⁴²⁹ SOU 2008/15: 180.

¹⁴³⁰ EUVL 2014a: johdanto-osan 52 perustelukappale.

¹⁴³¹ Prop. 2008/09:29: 76.

kysymys epätäydellisestä kilpailusta. Toistaiseksi voimassa olevat sopimukset voivat johtaa markkinoiden sulkeutumiseen ja kilpailun rajoittamiseen.¹⁴³² Tämä johtuu siitä, että vaikka palveluntuottajat voivat hakea palveluntuottajaksi koska vain niin kauan kuin kunnan ilmoitus valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävästä palvelusta on valinnanvapausverkkosivustolla, ei tämä edistä heidän pääsemistään valinnanvapausmarkkinoille, jos he eivät täytä ilmoituksessa ja tarjouspyyntöasiakirjoissa asetettuja ehtoja. Tällöin markkinat ovat heiltä suljetut määräämättömäksi ajaksi. Toisaalta jos sopimus on voimassa toistaiseksi, se saattaa haitata palvelujen vapaata liikumista ja sijoittautumisvapautta.¹⁴³³ Kysymys on siitä, että kunta on saattanut asettaa yhdeksi hyväksymiskriteeriksi sen, että palvelut pitää tuottaa tietyllä alueella. Tällöin palveluntuottajat sitoutuvat ennakoon toimimaan sopimuksessa määritellyllä alueella tietämättä toiminnan kannattavuudesta. Riskinä on, että palveluntuottajat allekirjoittamalla sopimuksen sitoutuvat itselleen epäedulliseen sopimukseen. Valinnanvapauslain esitöissä todettiin, että sopimuksessa pitää määritellä, milloin palveluntuottajalla on oikeus irtisanoa sopimus.¹⁴³⁴

Sopimuksen määräaikaaisuudessa voi katsoa olevan kysymys myös kilpailuneutraalisuudesta. Jos sopimus on toistaiseksi voimassa, mutta kunta haluaa muuttaa tarjouspyyntöasiakirjassa olevaa yksittäistä vaatimusta tai lisätä palveluntuottajilta vaadittuja vaatimuksia esimerkiksi lainsäädäntövaatimusten takia, ei kunta voi tehdä muutosta toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin, mikäli se ei ole kirjannut tätä mahdollisuutta sopimuksen tarkistuslausekkeisiin. Tämä johtuu siitä, että hyväksymiskriteerien muuttamisen tai lisääminen myötä kysymys olisi kokonaan uudesta tarjouksesta.¹⁴³⁵ Tällöin uudet hyväksymiskriteerit koskisivat vain uuden tarjouksen mukaan hyväksyttyjä palveluntuottajia, jolloin samaa palvelua tuotettaisiin erilaisilla ehdoilla. Vaatimus palveluntuottajien yhdenvertaisesta kohtelusta ei toteutuisi.

Käyttäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta sopimusten määräaikaisuus voi toimia myös keinona, jolla valtio pyrkii ehkäisemään kuntien taipumusta muuttumattomuusvinoumaan. Kun kuntien on solmittava sopimukset uudelleen tietyin väliajoin, tämä edistää sitä, että kunnat joutuvat pohtimaan myös tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyjen hyväksymiskriteerien toimivuutta ja mahdollista päivitystarvetta. Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa sopimusten kesto on vaihdellut viidestä kahdeksaan vuoteen, mikä on mahdollistanut muun muassa asiakkaiden hoidon jatkuvuuden. Käyttöoikeussopimusdirektiivin johdanto-osan 52 perustelukappaleen mukaan kuitenkin yli viisivuotisen käyttöoikeussopimuksen kesto olisi rajattava kauteen, jonka aikana palveluntuottaja voi kohtuudella odottaa saavansa takaisin palvelujen toteuttamiseksi tekemänsä investoinnit ja

¹⁴³² Ks. EUVL 2014a: johdanto-osan 52 perustelukappale.

¹⁴³³ EUVL 2014a: johdanto-osan 52 perustelukappale.

¹⁴³⁴ SOU 2008/15: 180.

¹⁴³⁵ Ks. Hemmo & Hoppu 2016; Wilhelmsson 2008.

sijoitetulle pääomalle tuoton tavanomaisissa käyttöolosuhteissa ottaen huomioon tavoitteet, joihin palveluntuottaja on sitoutunut kuten laadukkaan palvelun tuottamiseen.

Sopimusten määräaikaisuus voi toimia myös keinona, jolla pyritään ehkäisemään kuntien laiminlyöntivinoumaa. Kysymys on siitä, että kunta solmii pitkäaikaisia sopimuksia, koska katsoo, ettei lyhytaikaisten sopimusten solmiminen hyödytä heitä. Esimerkiksi valinnanvapausmarkkinoille ei hakeudu uusia palveluntuottajia huolimatta siitä, että valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävää palvelua koskeva ilmoitus on valinnanvapausverkkosivustolla.¹⁴³⁶ Tämän seurauksena sopimus solmitaan todennäköisesti uudelleen samojen palveluntuottajien kanssa. Lopputulos on siten sama, jos sopimus olisi ollut voimassa toistaiseksi. Velvoite laatia sopimukset määräaikaaisina aiheuttaa kunnille kuitenkin suuremmat sopimuskustannukset kuin toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ja lisää valinnanvapausjärjestelmän ylläpitoon liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

Valinnanvapauslain esitöissä korostettiin myös, että sopimukseen pitää kirjoittaa olosuhteet, joissa kunnat voivat peruuttaa valinnanvapausjärjestelmän käyttämisen.¹⁴³⁷ Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan jos kunta haluaa peruuttaa palvelujen järjestämisen valinnanvapausjärjestelmällä ja päätöksen syyt ei ole kirjattu sopimukseen, on kunta vahingonkorvausvastuussa sopimuksen allekirjoittaneille palveluntuottajille. Jos peruutus taas johtuu tekijästä, joka löytyy sopimuskirjasta, sovelletaan peruuttamiseen sopimukseen kirjoitettuja yksityisoikeudellisia irtisanomisen perusteita.

Käyttöoikeussopimusdirektiivin perusteluosan 78 artiklan mukaan kunta voi myös määrätä muutoksista käyttöoikeussopimukseen kirjatulla tarkistulausekkeilla tai optioehdoilla. Riittävän selkeästi laadituissa tarkistulausekkeissa voidaan esimerkiksi edellyttää hintojen indeksointia tai varmistaa, että käyttöoikeussopimukseen voidaan tehdä mukautuksia. Tarkistulausekkeet eivät kuitenkaan saa antaa kunnalle rajatonta harkintavaltaa.¹⁴³⁸ Riippuen siitä, mitä tarkistulausekkeisiin on kirjattu, on kunnilla mahdollisuus tehdä muutoksia tarjouspyyntöasiakirjoissa esitettyihin vaatimuksiin sopimusaikana. Vårdföretagarnas (2017) selvityksen mukaan kunnat käyttävät tätä mahdollisuuttaan säännöllisesti. Muutokset voivat koskea esimerkiksi koulutetun henkilöstön osuutta henkilöstöstä tai ateriankäsittelyä koskevia suosituksia. Vaikka muutokset otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajille maksetuissa korvauksissa, kokevat yksityiset palveluntuottajat, ettei korvaustason nosto aina seuraa korkeammista vaatimuksista yritykselle aiheutuneita

¹⁴³⁶ Ks. esim. SKL 2019: 46.

¹⁴³⁷ SOU 2008/15: 180.

¹⁴³⁸ EUVL 2014a: perusteluosan 78 artikla. Ks. myös SOU 2008/15: 180.

kustannuksia. Vastanneista yksityisistä palveluntuottajista ainoastaan yhdeksän prosenttia arvioi, että korvaustaso oli seurannut kustannuskehitystä.¹⁴³⁹

7.6 Informaatiovelvollisuus

Jotta valinnanvapausjärjestelmällä olisi positiivisia vaikutuksia laatuun, käyttäjiin (*brukarinflytande*) ja kustannustehokkuuteen, katsotaan tämän edellyttävän tietoa. Asiakas tarvitsee tietoa, jotta hän voi tehdä rationaalisen valinnan omien tarpeidensa ja mieltymystensä mukaan.¹⁴⁴⁰ Valinnanvapauslain 9 luvun 1 §:n mukaan kuntien tulee antaa asiakkaille tietoa kunnan kanssa sopimuksen allekirjoittaneista palveluntuottajista, mutta valinnanvapauslain edellyttämissä rajoissa. Annettavan tiedon tulee olla objektiivista, relevanttia, vertailtavissa olevaa, helposti ymmärrettävää ja helposti saatavissa olevaa.¹⁴⁴¹ Valinnanvapauslaissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin siitä, mitä tietoa asiakkaille on tarjottava. Tämän seurauksena kunnilla on suuri vapaus päättää, millaisia tietoja ne asiakkailleen ja alueensa asukkaille tarjoavat.¹⁴⁴²

Valinnanvapausjärjestelmän piirissä olevat palvelut ovat kokemuspalveluja ja valinnanvapausjärjestelmiä käytetään eniten sosiaalihuollon mukaisissa vanhuspalveluissa ja toimintakyvyltään heikentyneiden asiakkaiden palveluissa¹⁴⁴³ (kuvio 4). Näiden palvelujen piirissä olevien asiakkaiden toimintakyky on heikentynyt tai heikko ja juuri tämän seurauksena he ovat oikeutettuja palveluihin tai tarvitsevat tukea. Tässä valossa ajatus edellä mainittujen palvelujen piirissä olevista asiakkaista rationaalisina valitsijoina näyttäytyy epärealistisena, koska jos he tarvitsevat apua ja tukea normaalissa arkielämässään, he tarvitsevat apua ja tukea erittäin todennäköisesti myös valinnanvapausjärjestelmässä toimiessaan.¹⁴⁴⁴

Hallintolain (*förvaltningslag 1986:223*) 4.1 §:n mukaan viranomaiset ovat velvollisia antamaan tietoja, opastamaan, neuvomaan ja antamaan ihmisille muuta apua viranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa. Palveluvastuun voidaan katsoa sisältävän myös sen, että viranomaisten on autettava ihmisiä käyttämään oikeuksiaan.¹⁴⁴⁵ Valinnanvapausjärjestelmässä sosiaalipalvelusta päättävällä viranomaisella katsotaankin olevan tärkeä rooli paitsi palvelun myöntävänä viranomaisena, myös palve-

¹⁴³⁹ Vårdföretagarna 2017: 8–9.

¹⁴⁴⁰ SOU 2008/15: 205; Prop. 2008/09:29: 90.

¹⁴⁴¹ SOU 2008/15: 213; Prop. 2008/09:29: 90, 95, 97, 100.

¹⁴⁴² Ks. esim. Moberg ym. 2016.

¹⁴⁴³ LSS:n 1 §:n mukaan palvelut on tarkoitettu esimerkiksi henkilöille, joilla on aivovaurion aiheuttama pysyvä ja merkittävä älyllinen toimintakyvyttömyys, kehitysvammaisille, autistisille ja henkilöille, joiden pysyvä fyysinen ja henkinen toimintakyvyttömyys ei johdu normaalista vanhenemisesta.

¹⁴⁴⁴ Ks. esim. Kalliomaa-Puha 2017; Karsio & Van Aerschot 2017; Van Aerschot 2017.

¹⁴⁴⁵ SOU 2008/15: 206.

luntuottajan valintaa koskevien tietojen antajana (*informatör*), järjestelmässä toimimisen auttajana (ohjaajana) ja asiakkaita aktiiviseen valintaan¹⁴⁴⁶ kannustajana.¹⁴⁴⁷ Ruotsin hallintolain 4.1 §:n perusteella sosiaalipalveluista päättävällä viranomaisella voidaan katsoa olevan myös tärkeä rooli asiakkaan auttamisessa konkreettisesti valinnanteossa.

Iso-Britannian vuoden 2006 valinnanvapausuudistusta¹⁴⁴⁸ koskevan tutkimuksen tulokset osoittavat, että viranomaisten antamalla avulla ja tuella voidaan vaikuttaa jossain määrin sairaaloiden palvelujen laatuun ja edistää potilaiden aktiivista valintaa. Kun yleislääkäri kertoi potilaalle eri sairaaloiden hoidon laadusta ja hoitojonoista, potilaat valitsivat hoitopaikakseen parempaa laatua tuottavia sairaaloita.¹⁴⁴⁹ Carol Propperin (2016) mukaan monisairaajat ja iäkkäät kykenevät tekemään valintoja, jos ammattilainen auttaa valinnassa eikä valinnan tekemiseksi tarvita paljon taustatietoa.

Valinnanvapausjärjestelmää koskevat tutkimukset osoittavat kuitenkin, että Ruotsissa asiakkaat ovat hyvin erilaisessa asemassa sen suhteen, millaista apua he saavat palveluntuottajien valintaa tehdessään.¹⁴⁵⁰ Joissakin kunnissa tuesta päättävät viranomaiset ovat tulkinneet kilpailuneutraalisuuden merkitsevän sitä, etteivät he saa tukea, auttaa ja ohjata asiakasta tekemään valintaa.¹⁴⁵¹ Joissakin kunnissa viranomainen auttaa ja tukee asiakasta valinnassa, mutta ei suosittele asiakkaalle ketään erityistä palveluntuottajaa. Joissakin kunnissa viranomainen taas suosittelee asiakkailleen palveluntuottajia.¹⁴⁵² Käytännössä niiden kuntien, joissa ei ole laadittu ohjeistusta asiakkaiden tukemisesta ja auttamisesta palveluntuottajan valinnassa, asiakkaat ovat sidoksissa yksittäisen tuesta päättävän viranomaisen harkintavaltaan siitä, miten hän asiakasta auttaa.

¹⁴⁴⁶ Aktiivisella valinnalla tarkoitetaan sitä, että asiakas valitsee palveluntuottajan eli käyttää valintaoikeuttaan.

¹⁴⁴⁷ Prop. 2008/09:29: 96.

¹⁴⁴⁸ Sairaalapotilailla on oikeus valita sairaala viidestä vaihtoehdosta. Vuodesta 2008 lähtien potilailla on ollut oikeus valita mikä sairaala tahansa.

¹⁴⁴⁹ Gaynor ym. 2010. Ks. myös Gaynor ym. 2015.

¹⁴⁵⁰ Ks. esim. Socialstyrelsen 2012d, 2015.

¹⁴⁵¹ SOU 2014/2: 136.

¹⁴⁵² Konkurrensverket 2013: 98.

7.6.1 Tiedon tarjonta

Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 kuntien informaatiovastuuta valinnanvapausjärjestelmässä annettavasta tiedosta (sisällöstä, muodosta, saatavuudesta) perustellaan palvelujen luonteella. Suoranaisen markkinoinnin ei katsota antavan asiakkaille riittävästi informaatiota perustellun valinnan tekemiseksi asiassa, jolla on suuri merkitys asiakkaalle.¹⁴⁵³ Perustelun taustalla voi katsoa olevan myös kysymys epätäydellisen informaation ongelmasta ja vaikutusheuristiikasta.

Epätäydellisessä informaatioissa on kysymys siitä, että palveluntuottajalla on enemmän tietoa palvelujensa laadusta kuin asiakkaalla. Tällöin jos asiakkaat perustavat valintansa palveluntuottajien tuottamiin tietoihin, on tieto subjektiivista ja ei-vertailukelpoista. Lisäksi houkutellakseen asiakkaita palveluntuottajat usein pyrkivät markkinoimaan palvelujaan tiedoilla, joilla ei ole välttämättä merkitystä tarjottavan palvelun laadun kanssa kuten hoidon tulosten kanssa. Esimerkiksi sairaalat voivat mainostaa palvelujaan erilaisilla mukavuuksilla kuten yhden hengen huoneella, Internet-yhteydellä tai sillä, että heillä on käytössään uusinta teknologiaa olevat laitteet.¹⁴⁵⁴ Ihmisillä on kuitenkin taipumus vaikutusheuristiikkaan, jonka seurauksena he saattavat valita palveluntuottajan sen perusteella, että palveluntuottaja tuntuu mukavalta. Goldmanin ja Romleyn (2008) mukaan ihmisten käsitys sairaaloiden laadusta käsittääkin sekä mukavuuspalvelut että kliinisen laadun. Käytännössä laadulla voidaan tarkoittaa hyvin erilaisia asioita. Tämä taas mahdollistaa sen, että markkinoilla mahdollisesti vallitsevan sitruunaongelman poistaminen on vaikeaa.

Tämä johtuu siitä, että kunnat eivät voi kieltää palveluntuottajia markkinoimasta palvelujaan markkinointilain¹⁴⁵⁵ sallimissa rajoissa. Sen sijaan ne voivat ehkäistä palveluntuottajia hyödyntämästä asiakkaiden taipumusta vaikutusheuristiikkaan tai sädekehävaikutukseen määrittelemällä tarjouspyyntöasiakirjaan ehdot sille, miten palveluita saadaan markkinoida. Kunnat voivat tarjouspyyntöasiakirjoissa myös määritellä, millaisia tietoja palveluntuottajien on tuotettava esimerkiksi käyttäjäkyselyillä. Näitä tietoja kunnat voivat käyttää palveluntuottajien toiminnan valvon-
nassa, mutta myös tietoina, joita asiakkaat voivat käyttää valitessaan itselleen palveluntuottajaa.¹⁴⁵⁶

¹⁴⁵³ Prop. 2008/09:29: 97.

¹⁴⁵⁴ Ks. Goldman & Romley 2008.

¹⁴⁵⁵ Myyjän on annettava ostajalle muun muassa tietoa tuotteen ominaisuuksista, hinnasta, asiakkaan oikeudesta peruuttaa kauppa ja palveluntuottajan henkilöllisyydestä ja osoitetiedot (Marknadsföringslag 2008:486 12 §).

¹⁴⁵⁶ SOU 2014/2: 137. Ks. esim. Tukholman kaupungin kotisivuilla löytyvä verkkopalvelu kotipalvelutuottajien vertailemiseksi (*Hitta och jämföra hemtjänst*), jossa palvelujen tuottajien kohdalta löytyy linkki muun muassa käyttäjäkyselyyn.

Koska valinnanvapausjärjestelmän tavoitteena on, että asiakkaat valitsevat palveluntuottajan laadun perusteella, voi kuntien informaatiovastuun mieltää holhoavaksi paternalismiksi. Asiakkaille tarjotaan ja tuotetaan vain sellaista tietoa, jonka julkinen valta on katsonut palveluntuottajan valinnan kannalta merkitykselliseksi. Asiakkaat ovat kuitenkin viime kädessä vastuussa itse siitä, miten ne hankkivat ja hyödyntävät tarjolla olevaa tietoa vaihtoehtoista.¹⁴⁵⁷ Tähän liittyy kuitenkin riski siitä, että viranomaisten tarjoama tieto ei ole asiakkaan näkökulmasta relevanttia, vaan tieto palvelee pikemminkin viranomaisia ja poliittisia päättäjiä.

Tutkimukset osoittavatkin, että asiakkaiden mielestä kunta ei tarjoa riittävästi tietoa palvelujen laadusta, palveluntuottajia koskeva informaatio on puutteellista, palveluntuottajien vertaileminen laadun suhteen on vaikeaa ja kunnan tarjoama yleinen informaatio on riittämätöntä.¹⁴⁵⁸ Tieto ei siten näytä täyttävän valinnanvapauslain tarjottavalle informaatiolle 9 luvun 1 §:ssä asetettuja vaatimuksia. Tarjottavassa tiedossa olevat puutteet ovatkin tutkimusten mukaan johtaneet siihen, että asiakkaat ja heitä auttavat tai heidän puolestaan valintoja tekevät omaiset valitsevat usein palveluntuottajan suositusten perusteella.¹⁴⁵⁹

¹⁴⁵⁷ Statskontoret 2007: 11.

¹⁴⁵⁸ Socialstyrelsen 2012b; Konkurrensverket 2013; Moberg ym. 2016.

¹⁴⁵⁹ Socialstyrelsen 2012b: 30, 2015: 26; Konkurrensverket 2013: 100. Asiakkaiden palveluntuottajan valintaa käsitellään tarkemmin kappaleissa 8.2. ja 8.3.

7.6.2 Tiedon julkaisukanavat ja palveluntuottajista tarjottavat tiedot

Valinnanvapausjärjestelmää koskevien tietojen julkaisukanavat

Valinnanvapausjärjestelmässä kunnat eivät saa päättää tiedon julkaisumuodosta, vaan annettavan informaation pitää olla saatavissa sekä paperimuodossa että kunnan verkkosivuilta.¹⁴⁶⁰ Kuntien verkkosivustoja koskevat havainnot osoittavat, että osa kunnista ottaa huomioon myös näkövammaiset. Nämä henkilöt voivat saada tietoa kuuntelemalla.¹⁴⁶¹

Sosiaalihallituksen raportin mukaan valinnanvapausjärjestelmää koskevinä tärkeimpinä tiedotuskanavina kunnissa toimivat palvelusta päättävä viranomainen, kunnan omat verkkosivut sekä esitteet tai muut esitysmateriaalit. Osa kunnista järjestää myös erityisiä tapaamisia palveluntuottajien, asukkaiden ja asiakkaiden välillä. Näissä tilaisuuksissa palveluntuottajat voivat esittää ja markkinoida palvelujaan. Lisäksi valinnanvapausjärjestelmästä välitetään tietoa mainostamalla paikallislehdissä, kunnan palveluoppaissa, lähettämällä kirje kotiin tai tapaamalla kohderyhmiä tai omaisia.¹⁴⁶² Aktiivinen informaatiovelvollisuus on joissakin kunnissa johtanut myös siihen, että esimerkiksi vanhuspalveluissa toimivien palveluohjaajien (*äldrelotsar*) toimenkuvaan on sisällytetty velvollisuus informoida asiakkaita ja kuntalaisia mahdollisuudesta valita palveluntuottaja.¹⁴⁶³ Käytännössä monien erilaisten tiedotuskanavien käyttö, saman tiedon tuottaminen sekä paperimuodossa että sähköisessä muodossa, tiedon tuottaminen mahdollisesti usealla kielellä ja tietojen ajan tasalla pitäminen esimerkiksi palveluntuottajalistojen osalta lisäävät kuntien valinnanvapausjärjestelmän hallinnointiin liittyviä transaktiokustannuksia.¹⁴⁶⁴

Myös palvelusta päättävän viranomaisen (jatkossa palveluohjaaja) työnkuvan laajeneminen palvelutarpeen arviosta tiedonvälitykseen, sen varmistamiseen, että kaikki (ml. näkö- ja kuulovammaiset, puutteellisen ruotsintaidon omaavat) ymmärtävät heille annetun tiedon sisällön ja merkityksen sekä tarvittaessa avun ja tuen antaminen asiakkaalle tämän tehdessä palveluntuottajan valintaa lisää asiakkaan käynnin pituutta ja tätä kautta yksittäisen asiakaskäynnin kustannuksia. Ruotsin Kilpailuviraston (2013: 97) tutkimuksessa valinnanvapaudesta kuntien kotipalveluissa todettiin, että useissa kunnissa asiakkaan ja tuesta päättävän viranomaisen ensimmäisen tapaamisen kesto oli pidentynyt 20–45 minuutilla. Ajan pidentyminen merkitsee myös sitä, että palveluohjaaja pystyy ottamaan vastaan vähemmän asiakkaita päivässä, viikossa tai kuukaudessa. Tämä taas johtaa siihen, että asiakkaat joutuvat odottamaan pidempään palvelutarpeen arviointiin pääsyä.

¹⁴⁶⁰ Prop. 2008/09:29: 153.

¹⁴⁶¹ SOU 2014/2: 137.

¹⁴⁶² Socialstyrelsen 2014: 13.

¹⁴⁶³ SOU 2014/2: 136.

¹⁴⁶⁴ Esim. Statskontoret 2012: 39.

Palveluntuottajia koskevat tiedot ja informaation ylikuormitus

Valinnanvapausjärjestelmä velvoittaa kunnat antamaan asiakkaalle tietoa vain kaikista kunnan kanssa sopimuksen allekirjoittaneista valinnanvapausjärjestelmään hyväksytyistä palveluntuottajista. Kuntien verkkosivuja koskevat havainnot esimerkiksi vanhuspalvelujen kotipalvelujen osalta osoittavat, että kuntien verkkosivuilta löytyy palveluntuottajalistoja. Napsauttamalla listalla olevia palveluntuottajia saa enemmän faktatietoja palveluntuottajasta kuten nimen, yhteystiedot ja mitä palveluja palveluntuottaja tarjoaa. Joissakin kunnissa palveluntuottajista annetaan enemmän tietoa esimerkiksi henkilöstöstä, tarjotuista lisäpalveluista ja palveluntuottajan profiilista.¹⁴⁶⁵ Näiden lisäksi tietoja voidaan antaa myös palvelujen toteuttamisesta ja palvelujen tarjontakielestä.¹⁴⁶⁶ Joissakin kunnissa annetaan tietoja myös kunnan tekemistä käyttäjätutkimuksista, laadunseurannasta, yrityksen organisaatiomuodosta ja alihankkijoista.¹⁴⁶⁷ ”*Framtidens valfrihets – inom socialtjänsten*” -raportin mukaan kuntien verkkosivustoilla olevien tietojen määrä on yhteydessä siihen, kuinka kauan valinnanvapausjärjestelmä on ollut käytössä kunnassa. Kunnissa, joissa valinnanvapausjärjestelmää on käytetty pidempään, asiakkaille tarjottava tieto on runsas-
sisältöisempää.¹⁴⁶⁸

Kuntien verkkosivuja koskevat havainnot osoittivat, että asiakkailta on käytettävissään runsaasti erilaista tietoa palveluntuottajista valintansa perustaksi. Tästä huolimatta esimerkiksi kotipalvelujen asiakkaat kokevat, ettei tietoa ole riittävästi tai se ei vastaa heidän tarpeisiinsa.¹⁴⁶⁹ Tätä voi selittää informaatiovinoumalla. Ihmiset etsivät lisää tietoa, vaikka se ei vaikuta heidän valintaansa.

Tulosta voi selittää myös informaation ylikuormituksella. Tällöin kysymys saat-
taakin olla siitä, että tietoja on tarjolla runsaasti, mutta ne eivät ole vertailukelpoi-
sessa muodossa. Tämä vaikeuttaa palveluntuottajien vertailua. Tällöin mitä enem-
män ihmisille tarjotaan tietoa palveluntuottajista, sitä vähemmän he tosiasiaassa näitä
tietoja päätöksenteossaan käyttävät.¹⁴⁷⁰ Dennis Lussierin ja Richard Olshavskyn
(1979: 155) mukaan tutkimuksissa on havaittu, että kun ihmiset valitsevat tuotetta,
he tarkastelevat tuotevaihtoehtoja tuuteominaisuuksilla, joiden määrä vaihtelee muu-
taman ja viiden tuuteominaisuuden välillä. Tämä voi aiheuttaa sen, että ihmiset ko-
kevat, ettei tietoja ole riittävästi.

Esimerkiksi valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävistä kotipalveluista ja asu-
misesta tarjotaan samoja tai samaa asiaa kuvaavia tietoja sekä kuntien omissa palve-

¹⁴⁶⁵ Esim. Lund.

¹⁴⁶⁶ Esim. Sundsvall.

¹⁴⁶⁷ Esim. Stockholm: Hitta hemtjänst.

¹⁴⁶⁸ Socialstyrelsen 2014: 13–14.

¹⁴⁶⁹ Socialstyrelsen 2012b; Konkurrensverket 2013.

¹⁴⁷⁰ Payne 1976: 373–374; Malhotra 1982: 419.

luntuottajien verkkovertailupalveluissa että Sosiaalihallituksen ylläpitämässä *Äldreguiden 2017:ssa*. Näiden järjestelmien rakentamisesta, niiden tarjoamien tietojen tuottamisesta ja päivittämisestä aiheutuu kustannuksia julkiselle vallalle. Kahden verkkovertailupalvelun käyttö lisää myös asiakkaiden informaatiokustannuksia. Asiakkaiden informaatiohankintakustannukset lisääntyvät, koska osa palvelujen tuottajia koskevista tiedoista on toisessa vertailupalvelussa ja erilaisten tietojen yhdistäminen vaatii aikaa ja vaivaa. *Äldreguidessa* on osin samaa asiaa kuvaavia tietoja, mutta ne perustuvat eri lailla muotoiltuihin kysymyksiin, luokituksiin ja eri ajankohtana kerättyihin tietoihin. Jotta asiakkaat osaisivat tulkita *Äldreguiden* tiedot oikein, heidän pitäisi lukea erillinen metodikuvausraportti¹⁴⁷¹. Tämä aiheuttaa asiakkaalle informaatioprosessointikustannuksia.

Sen sijaan terveyspalvelujen osalta palveluntuottajien vertaileminen on helpompaa. Esimerkiksi *Öppna jämförelser* – verkkosivustolta löytyvä terveyden- ja sairaanhoidon vertailupalvelu¹⁴⁷² on rakennettu sairaaloiden vertailemiseksi huomattavasti havainnollisemmin. Asiakkaat voivat esimerkiksi vertailla, kuinka nopeasti lääkärin vastaanotolle tai toimenpiteeseen pääsee. Tiedot ilmoitetaan myös havainnollisesti pylväskuviona. Lisäksi sairaaloita koskevat vertailutiedot ovat suurimmaksi osaksi sellaisia, että ne antavat tietoa palvelujen vaikuttavuudesta. Sen sijaan verkkovertailupalvelusta puuttuvat mukavuuspalveluja kuten parkkipaikkoja, kahvilaa, huoneiden varustetasoa tai sairaalan varustetasoa koskevat tiedot, jotka ihmiset mielivät laatua kuvaaviksi tekijöiksi. Tätä selittää osin se, että verkkovertailupalvelun antamat tiedot on kohdistettu lähinnä kunnille ja maakäräjille sekä erikoissairaanhoidon tuottaville palveluntuottajille.¹⁴⁷³ Lisäksi tämä voi myös kertoa sosiaali- ja terveyspalvelujen erilaisesta luonteesta.

Valinnanvapausjärjestelmässä kunnan on hyväksyttävä kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät hakijat. Käytännössä tämä merkitsee, että asiakkaalle tarjolla olevien palveluntuottajavaihtoehtojen määrässä on kunnan sisäisiä ja kuntien välisiä sekä palvelukohtaisia eroja. Tämä johtaa siihen, että asiakkaiden palveluntuottajaan liittyvissä informaatiokustannuksissa on suuria alueellisia eroja. Esimerkiksi Tukholmassa kotipalveluja tarjoavia yksityisiä ja julkisia palveluntuottajia on yhteensä 219, ja eri alueilla palveluntuottajia on 36:sta 63:een.¹⁴⁷⁴ Lundin kunnassa asiakkailla on mahdollisuus valita kotipalvelujen tukipalveluita tuottava palveluntuottaja seitsemästä vaihtoehdosta, kun taas hoivaa ja kotisairaanhoidon (*omvårdnad och hemsjukvård*) tarvitsevilla asiakkailla valintavaihtoehtoja on kolme.¹⁴⁷⁵ Se ei kuitenkaan

¹⁴⁷¹ Socialstyrelsen 2016b.

¹⁴⁷² Asiakkaille tarjotaan terveyspalveluja koskevaa tietoa myös *Väntetider i vården* -verkkosivustolla. Verkkosivustolta asiakkaat voivat saada tietoa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon hoitoon pääsyä koskevista jonotusajoista maakäräjittäin ja alueittain.

¹⁴⁷³ SOU 2014/2: 139.

¹⁴⁷⁴ Stockholm: Hitta hemtjänst.

¹⁴⁷⁵ Ks. Lund.

käytännössä välttämättä merkitse sitä, että Lundissa asiakkaiden mahdollisuudet valita tarpeitaan vastaava palveluntuottaja olisivat Tukholman alueella asuvia heikommät. Tämä perustuu siihen, että runsas määrä vaihtoehtoja vähentää sen todennäköisyyttä, että ihmiset valitsevat mieltymyksiään parhaiten vastaavan palveluntuottaja.

Esimerkiksi Malhotran (1982: 423) tutkimuksessa koehenkilöiltä kerättiin tietoa heidän asuntomieltymyksistään (ideaaliasunnostaan). Tämän jälkeen koehenkilöitä pyydettiin valitsemaan mieleisensä asunto 5, 10, 15, 20 ja 25 vaihtoehdosta. Tulokset osoittivat, että jos vaihtoehtoja oli 10 tai enemmän, vastaajat kokivat informaatioyllikuormitusta. Tulokset osoittivat myös, että kun vaihtoehtojen määrä lisääntyi viidestä 10:een, viidestä 15:een, viidestä 20:een ja viidestä 25:een, todennäköisyys sille, että valinta vastasi ideaaliasuntoa, väheni merkittävästi. Sen sijaan jos vaihtoehtoja oli vain viisi, koehenkilöt kykenivät valitsemaan vaihtoehtoista sen, joka vastasi eniten heidän mieltymystään. Paynen (1976: 373–374) mukaan tulosta voi selittää sillä, että vaihtoehtojen määrän kasvaessa ihmiset hyödyntävät käytettävissä olevaa tietoa valikoiden. Tällöin joitakin vaihtoehtoja tarkastellaan vain muutamilla tiedoilla, kun taas toisia vaihtoehtoja tarkastellaan useilla tiedoilla.¹⁴⁷⁶

Liiallinen tietojen tarjoaminen ei ole myöskään kustannustehokasta, koska suuri osa tiedoista jää hyödyntämättä. Vaikka tietoa voidaan jakaa tehokkaasti internetin välityksellä, liittyy tietojen tuottamiseen, internetiin viemiseen ja päivittämiseen kustannuksia. Lisäksi koska kaikki asiakkaat eivät kykene käyttämään vertailemista helpottavia sähköisiä palveluntuottajien vertailusivustoja, eivät asiakkaat ole yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden. Yhdenvertaisuus tietojen käytettävyydessä ei siten toteudu.

Kuntien palveluntuottajien verkkovertailupalvelut, vahvistusvinouma ja ankkurointi

Valinnanvapauslaki edellyttää kuntien tarjoavan asiakkaille vertailukelpoista tietoa hyväksytyistä palveluntuottajista. Vertailukelpoisuudella voidaan tarkoittaa tietojen sisältöä (kaikki antavat sisällöllisesti samat tiedot esimerkiksi kuvatessaan palveluja) ja/tai tietojen käytännön vertailua. Esimerkiksi jokaisesta Lundin kunnassa kotipalveluja tarjoavasta palveluntuottajasta on laadittu kunnan verkkosivulle samansisältöinen esite. Esitteen otsikoiden (profiili, henkilöstö, palvelut, lisäpalvelut ja mahdollisuus vaihtaa ja vaikuttaa) alle jokainen palveluntuottaja on laatinut oman kuvauksen toiminnastaan.¹⁴⁷⁷ Tarjotut tiedot täyttävät vaatimukset vertailukelpoisuudesta, mutta eivät välttämättä tietojen vertailtavuudesta käytännössä. Asiakas ei saa palvelujen tuottajia koskevia tietoja vertailun tekemiseksi rinnakkain. Sen sijaan hän joutuu keräämään tiedot mahdollisesti erilliselle paperille, tulostamaan palveluntuottajia koskevat sivut tai yrittää muistin varassa vertailla palveluntuottajia toisiinsa.

¹⁴⁷⁶ Ks. Payne 1976: 373–374.

¹⁴⁷⁷ Lund.

Tämä lisää päätöksenteon monimutkaisuutta, vaatii aikaa ja lisää palveluntuottajan valintaan liittyviä informaatiokustannuksia.

Toisaalta on kuntia, jotka ovat rakentaneet verkkovertailupalvelun, jotta asiakkaan olisi helpompi vertailla palveluntuottajia. Muutamien kuntien verkkovertailupalvelua koskevat havainnot osoittivat, että verkkovertailupalvelua tarjotaan kunnasta riippuen kotipalvelussa ja/tai vanhusten asumispalveluissa.¹⁴⁷⁸ Palvelulla pyritään supistamaan asiakkaille tarjolla olevien palveluntuottajien määrää kunnan ennalta määrittelemien ominaisuuksien mukaan. Verkkovertailupalvelut on rakennettu yhdistelemällä erilaisia valintastrategioita, joissa valinta ja vertaileminen voivat tapahtua samanaikaisesti tai peräkkäin.

Esimerkiksi Tukholman ja Solnan kotipalvelujen verkkopalvelut ovat esimerkkejä samanaikaisesti (samalla verkkosivulla) tapahtuvasta valinnasta ja vertailemisesta. Tukholman kotipalvelujen verkkovertailupalvelussa asiakkaat voivat supistaa palveluntuottajien määrää valitsemalla näistä kunnan ennalta määrittelemien ominaisuuksien mukaan. Tällaisia ominaisuuksia ovat organisaatiomuoto (yksityinen, kunnallinen), kieli, alue, alihankkijat palveluittain ja asiakkaan osoite. Samassa yhteydessä asiakkaat voivat valita kolmesta palveluntuottajan toimintaa kuvaavasta vaihtoehdosta yhden kerrallaan ja tämän tiedon perusteella he voivat vertailla palveluntuottajia. Verkkopalvelun voi katsoa palvelevan asiakkaiden taipumusta vahvistusvinoumaan. Asiakkaalla on jo etukäteen käsitys siitä, millainen palveluntuottaja vastaa hänen tarpeisiinsa. Sen seurauksena hän pyrkii valitsemaan vertailuun vain ennakkokäsityksensä mukaisia palveluntuottajia.

Solnan kotipalveluissa rajaaminen voidaan taas tehdä joko palveluntuottajalistan tai palveluntuottajien karttasijainnin mukaan.¹⁴⁷⁹ Listan mukainen karsinta voidaan tehdä palveluntuottajan nimen, kirjallisen toimintakuvauksen ja käyttäjäytytyväisyyskyselystä muodostetun kokonaistyytyväisyysarvioprosentin (summamuuttuja 13 muuttujasta) mukaan. Karttasijainnin mukainen karsinta tehdään yksinomaan nimen ja sijainnin mukaan.

Malmön ja Uppsalan verkkovertailupalvelut taas ovat esimerkkejä valinnan ja vertailun tekemisestä peräkkäin. Valinta tapahtuu kaksivaiheisesti siten, että ensin palveluntuottajien määrää rajataan ennalta määriteltyjen ominaisuuksien mukaan ja tämän jälkeen supistuneesta listasta valitaan edelleen vertailuun otettavat palveluntuottajat. Vertailu suoritetaan kunnan antamilla tiedoilla. Esimerkiksi ikääntyneiden asumispalveluita koskevassa Malmön verkkovertailupalvelussa palveluntuottajien määrää voidaan rajata ensin aluetta (mm. pohjoinen, itä, länsi, keskusta), organisaatiomuotoa ja hoitopaikkatyyppiä (dementia, hoito) koskevilla ominaisuuksilla. Tämän jälkeen supistunutta listaa voidaan rajata edelleen valitsemalla vertailuun otet-

¹⁴⁷⁸ Malmö; Solna; Stockholm; Uppsala.

¹⁴⁷⁹ Solna.

tavat palveluntuottajat esimerkiksi kuvan, asumistyyppin ja/tai sijainnin mukaan. Tämän jälkeen palveluntuottajia vertaillaan kunnan määrittelemillä tiedoilla (esim. asuntojen määrä, kuukausivuokra, asiakastytyväisyyssiedot, tuottajaorganisaatio (kunnallinen, yksityinen, yrittäjä). Näiden lisäksi asiakas pääsee siirtymään palveluntuottajan sivuille, joilla esitetään tarkemmin muun muassa tarjottavat palvelut.¹⁴⁸⁰

Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että vertailuvaiheessa asiakkaat joutuvat joko siirtymään yksitellen valitsemiensa palveluntuottajien verkkosivuille saadakseen halutessaan enemmän tietoa palveluntuottajista tai vaihtoehtoisesti he saavat runsaasti tietoa valitsemistaan palveluntuottajista rinnakkain. Tämä ei kuitenkaan helpota valintaa, koska suuri osa palvelun laatua koskevista tiedoista on esitetty kirjallisina kuvauksina. Niiden läpikäynti vie aikaa, vaatii tietojen prosessointia ja muistamista. Tukholman ja Solnan kotipalvelujen verkkovertailupalveluita voi kuitenkin pitää esimerkkeinä siitä, että ne pyrkivät edistämään sitä, että asiakkaat valitsisivat palveluntuottajan palvelun laatuun liittyvillä tekijöillä. Verkkovertailupalveluissa tämä on käyttäytyväisyyttä kuvaava tieto. Tämä saattaa kuitenkin edistää keskittymisvinoumaa. Ihmiset painottavat valinnassaan liikaa palveluntuottajan toiminnasta kertovaa yksittäistä käyttäytyväisyyttä koskevaa tietoa. Tällöin he saattavat sivuuttaa informaation, joka saattaisi olla heidän valintansa kannalta relevantinta.

Verkkovertailu saattaa edistää myös ankkurointia. Tällöin asiakkaat luottavat liikaa valintaprosessin varhaisessa vaiheessa saatuun tiedon palaseen. Tämä tieto on yleensä myös ensimmäinen tieto, jonka ihminen asiasta saa.¹⁴⁸¹ Esimerkiksi Tukholman palveluntuottajien verkkovertailusivustolla ensimmäinen tieto aluetta koskevan pakollisen valinnan jälkeen on tyytyväisyys kotipalveluun. Tämä saattaa johtaa siihen, että asiakas valintaa tehdessään ankkuroituu 100 prosenttiin ja hylkää kaikki palveluntuottajat, jotka eivät ole saaneet kyseisen tiedon osalta 100 prosenttia. Jos asiakas olisi sen sijaan valinnut ensimmäiseksi vertailutiedoksi tiedon, joka kertoo palveluntuottajan pysymisestä sovitussa ajassa, olisi vertailulista ollut erilainen.

Solnassa palveluntuottajat taas esitetään aakkosjärjestyksessä. Ensimmäinen tieto, jonka asiakas palveluntuottajista saa, on asiakkaiden kokonaistyytyväisyyttä palveluntuottajaan kuvaava tieto. Jos aakkosjärjestyksessä ensimmäisenä olevalla palveluntuottajalla kyseinen tieto on esimerkiksi 87 prosenttia, niin kaikki palveluntuottajat, jotka saavat 87 prosenttia tai enemmän, saattavat tulla valituksi vertailuun. Solnan vertailupalvelussa on kuitenkin mahdollista järjestää kokonaistyytyväisyyttä kuvaa tieto myös suuremmasta pienempään. Tällöin jos tieto on esimerkiksi 90 prosenttia, saattaa asiakas valita vertailuun vain palveluntuottajat, jotka saavat 90 prosenttia tai enemmän. Tällöin se, kummassa järjestyksessä asiakas haluaa saada tiedon, vaikuttaa siihen, ketkä palveluntuottajat hän valitsee vertailuun. Ankkurointi

¹⁴⁸⁰ Malmö.

¹⁴⁸¹ Ks. Tversky & Kahneman 1974; Nickerson 1998.

saattaa siten johtaa siihen, että asiakas hylkää jo heti valintaprosessin alussa mahdollisia mieltymyksiään vastaavia palveluntuottajia.

Verkkovertailupalveluihin liittyviä ongelmia

Tarkasteltuihin verkkopalveluihin liittyy ongelmia, joista merkittävin on asiakkaiden kyky käyttää palvelua. Ihmiset, jotka osaavat ja ovat tottuneet käyttämään teknisiä välineitä, verkkovertailupalvelu tarjoaa suhteellisen vaivattoman välineen valinnan tekemiseksi.¹⁴⁸²

Myös vertailupalveluissa esitettyihin tietoihin liittyy ongelmia. Vertailupalveluissa asiakkaille esitetään palveluntuottajien vertailemiseksi käyttäjätutkimusten tuloksia. Niihin liittyy kuitenkin ongelmia, joihin kiinnitettiin huomiota myös hyvinvointia koskevassa valtion virallisessa tutkimusraportissa SOU 2017/38. Tulosten esittäminen vertailusivustolla prosentiosuuksina ei kerro mitään siitä, kuinka moni asiakas on ollut absoluuttisesti tyytyväinen palveluihin. Tämän seurauksena asiakkaat saattavat verrata kahta palveluntuottajaa, joista toisen asiakastyytyväisyys on 100 prosenttia, mutta vastaajia on 10, kun taas toisen palveluntuottajan asiakastyytyväisyys on 96 prosenttia, mutta vastaajia on 32.

Sosiaalihallituksen metodiraportin ”*Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017*” kotipalveluja koskevaan kyselylomakkeeseen vastasi työntekijä asiakkaiden puolesta 42 prosentissa tapauksissa, 11 prosenttia asiakkaista vastasi yhdessä jonkun muun kanssa ja 47 prosenttia vastasi itse. Vastaavat prosenttiosuudet erityisasumista koskevan kyselylomakkeen osalta olivat 65 prosenttia, 23 prosenttia ja 12 prosenttia.¹⁴⁸³ Sillä, kuka kyselytutkimuksiin tai käyttäjäkyselyihin vastaa, on merkitystä. Tulokset ovat kielteisempiä, jos kyselyyn on vastannut asiakkaan sijasta omainen.¹⁴⁸⁴ Tätä voi selittää asiakkaiden kohteliaisuusvinoumalla. Asiakkaat välttävät käyttäjäkyselyissä loukkaamasta palveluntuottajaa.

Havainnot myös osoittivat, että käyttäjäkyselyn tulokset saattavat olla 1–2 vuotta vanhoja. Tilanne saattaa olla jo muuttunut suuntaan tai toiseen. Verkkovertailupalvelussa olevaa tietoa päivitetään kuitenkin vain tietyn väliajoin esimerkiksi seuraavan käyttäjäkyselyn jälkeen. Käyttäjäkyselyjen tietojen käyttö on ongelmallista myös siitä näkökulmasta, että jos palveluntuottajalla on vain vähän asiakkaita, tietoja ei välttämättä julkaista, jotta palveluntuottaja ei kykene tunnistamaan yksittäisten asiakkaiden vastauksia. Jos puuttuva tieto on valintaa tekeväälle asiakkaalle tärkeä, merkitsee puuttuva tieto suurta todennäköisyyttä siitä, ettei asiakas valitse palveluntuottajaa. Vaikka tällä tiedolla ei olisikaan asiakkaalle merkitystä, saattaa puuttuva tieto silti vähentää palveluntuottajan todennäköisyyttä tulla valituksi. Tämä johtuu

¹⁴⁸² Ks. Wahlsted & Ekman 2016.

¹⁴⁸³ Socialstyrelsen 2018: 14.

¹⁴⁸⁴ SOU 2014/2: 52; Socialstyrelsen 2018: 7.

epämääräisyysvaikutuksesta (*ambiguity effect*)¹⁴⁸⁵. Ihmisellä on taipumus välttää vaihtoehtoa, josta hänellä ei ole tietoa, koska tiedon puute tekee sen todennäköisyydestä tuntemattoman. Ihminen asettaa epävarmuudesta johtuvalle riskin todennäköisyydelle liian suuren painoarvo. Tämän seurauksena hän välttää tekemästä päätöstä.¹⁴⁸⁶ Palvelusetelituottajan verkkovalintapalvelussa tämä saattaa merkitä sitä, ettei asiakas valitse palveluntuottajaa vertailuun. Puuttuvaa tietoa koskeva riski koskee myös markkinoille äskettäin tulleita uusia tuottajia. Heidän kohdaltaan puuttuvat kaikki käyttäjäkyselyjen tulokset, koska kyselyjä ei ole vielä tehty. Tällöin heidän todennäköisyytensä tulla valituksi ovat heikot.

Hibbard ym. (2002) mukaan se, miten tieto esitetään vaikuttaa sen tulkintaan ja siihen, miten sitä painotetaan päätöksenteossa. Hibbard ym. tutkivat sitä, miten koehenkilöt käyttivät laatua kuvaavaa tietoa valikoidessaan itselleen terveydenhuoltosuunnitelmaa. Tulokset osoittivat, että ihmiset eivät ole tietoisia siitä, että he painottivat valintaa tehdessään yksittäisiä ominaisuuksia kuvaavia muuttujia voimakkaammin kuin samoista muuttujista muodostettua summamuuttujaa. Summamuuttujia käytettäessä on kuitenkin vaarana, että se yhdistää asiakkaille tärkeitä palveluntuottajia koskevia ominaisuuksia asiakkaille vähemmän tärkeisiin ominaisuuksiin. Tällöin riskinä on se, että ihmiset painottavat ominaisuuksia samalla tavalla, vaikka luulevat painottavansa niitä eri tavalla.¹⁴⁸⁷ Jos summamuuttujan muuttujien välinen korrelaatio on positiivinen, tällä ei ole niin suurta merkitystä. Sen sijaan jos muuttujien välinen korrelaatio on negatiivinen tai nolla, voi summamuuttujan käyttö aiheuttaa sen, että asiakkaan valinnan ja mieltymysten välinen kohtaavuus on heikko.¹⁴⁸⁸ Asiakas valitsee palveluntuottajan, joka ei vastaa parhaalla mahdollisella tavalla hänen tarpeisiinsa.

Hibbardin ym. tulokset myös osoittivat, että kun terveydenhuollon suunnitelmat ryhmiteltiin järjestykseen laadun perusteella (korkealaatuisista huonolaatuisiin), tämä johti korkealaatuisten suunnitelmien valintaan. Tutkijoiden mukaan mitä monimutkaisimmista valinnoista on kysymys ja mitä enemmän valinta vaatii informaation prosessointia, sitä todennäköisemmin tämä johtaa siihen, että ihmiset painottavat enemmän ominaisuuksia, joiden suhteen valintoja laitetaan järjestykseen.¹⁴⁸⁹ Palveluntuottajien järjestämiseen tietyn ominaisuuden mukaan, kuten kokonaistyytyväisyys suurimmasta pienimpään tai aakkosjärjestyksessä, liittyy kuitenkin palveluntuottajan näkökulmasta riski. Palveluntuottajan paikka listalla saattaa vaikuttaa

¹⁴⁸⁵ Käytetty myös käsitettä epämääräisyysvinouma (*ambiguity bias*) (Valtiovarainministeriö 2018: 199).

¹⁴⁸⁶ Frisch & Baron 1988; Ritov & Baron 1990.

¹⁴⁸⁷ Hibbardt ym. 2002.

¹⁴⁸⁸ Ks. Korobkin 2003: 1223.

¹⁴⁸⁹ Hibbardt ym. 2002.

hänen todennäköisyyteensä tulla valituksia vertailuun ja sitä kautta palveluntuottajaksi.¹⁴⁹⁰

Tätä voi selittää järjestysasemavaikutuksella (*serial position effect*). Kysymys on siitä, että kohteen paikka järjestyksessä olevalla listalla vaikuttaa siihen, kuinka tarkasti ihmiset muistavat asian. Järjestysasemavaikutus rakentuu kahdesta tekijästä: ensisijaisvaikutuksesta (*primacy effect*) ja uutuusvaikutuksesta (*recency effect*). Ensisijaisvaikutuksessa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus muistaa listan alussa olevat asiat paremmin kuin keskellä sijaitsevat asiat ja tämä vaikuttaa hänen kokonaisarvioonsa. Esimerkiksi eräässä tutkimuksessa kahdelle koeryhmälle annettiin samansisältöinen lista sanoista. Ryhmälle A annetussa listassa sanat oli kirjoitettu seuraavaan järjestykseen: älykäs, ahkera, impulsiivinen, kriittinen, itsepäinen, mustasukkainen. Ryhmälle B annetussa listassa sanat olivat päinvastaisessa järjestyksessä. Tulokset osoittivat, että ryhmä A arvioi henkilöä positiivisemmin kuin ryhmä B.¹⁴⁹¹ Uutuusvaikutuksessa taas on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus muistaa paremmin listan lopussa olevat asiat kuin listan keskellä olevat asiat. Palveluntuottajan näkökulmasta sijoittuminen luettelon keskivälille saattaa valituksi tulemisen kannalta olla siten huonoin vaihtoehto.

¹⁴⁹⁰ Palveluntuottajien järjestyksen merkitystä valituksi tulemiseen on tarkasteltu myös kapaleessa 5.2.1.

¹⁴⁹¹ Asch 1946.

8 Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä ja asiakkaan valinnat käyttäytymis- taloustieteellisestä näkökulmasta

Ruotsin valinnanvapauslaissa on vain muutamia asiakasta varsinaisesti koskevia säännöksiä. Tätä selittää se, että laki on määritelty selkeästi vaihtoehdoksi julkisen hankintalain mukaisille hankinnoille.¹⁴⁹² Käytännössä asiakas joutuu kuitenkin tekemään valinnanvapausjärjestelmässä erilaisia valintoja, jotka koskevat valinnanmahdollisuuden käyttämistä, palveluntuottajan valintaa ja uudelleenvalintaa sekä tarjolla olevan informaation hyödyntämistä.

8.1 Aktiivinen vai passiivinen valinta

Aktiivinen valinta

Valinnanvapausjärjestelmä ei muuta asiakkaiden mahdollisuutta saada SoL:n ja LSS:n mukaisia palveluja. Oikeus sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin perustuu edelleen kunnan viranomaisen tekemään tarvearvioon ja oikeus LSS:n mukaisiin palveluihin kunnan harkintavaltaan. Sen sijaan valinnanvapausjärjestelmä lisää edellä mainittujen lakien mukaisiin palveluihin oikeutettujen asiakkaiden itsemääräämisoikeutta. Kaikki asiakkaat riippumatta kyvystään tai halustaan ovat velvollisia päättämään siitä, kuka tuottaa heille myönnetyn palvelun. Tämä on keino, jolla kunnat siirtävät palveluntuottajien kilpailuttamisen asiakkaille.

Vanhuspalveluja ja vammaispalveluja koskevat Sosiaalihuollituksen tilastot osoittavat, että yksityisten palveluntuottajien tuottamien sosiaalipalvelujen piirissä olevien asiakkaiden määrä on kasvanut. Tilastoista ei saa kuitenkaan eriteltyä sitä, kuinka suuri osuus yksityisten palveluntuottajien asiakkaista on valinnanvapauslain nojalla järjestettyjen palvelujen asiakkaita ja kuinka suuri osuus taas julkisen hankintalain mukaan hankittuja ns. ostopalveluasiakkaita.¹⁴⁹³

¹⁴⁹² Prop. 2008/09:29: 54.

¹⁴⁹³ SKL 2019: 54.

Tilastot myös osoittavat, että yksityisten palveluntuottajien tuottamissa kotipalveluissa myönnetty työtunnit ovat lisääntyneet 125 prosentilla ja asiakkaiden määrä 94 prosentilla vuosien 2007–2017 välisenä aikana. Vastaavat luvut kunnan tuottamissa palveluissa ovat 4 ja 7 prosenttia.¹⁴⁹⁴ Yksityiset palveluntuottajat myös käyttävät kotipalveluissa palvelun suorittamiseen keskimääräistä enemmän aikaa verrattuna kunnan omaan toimintaan. (Taulukko 2.) Tulosta voi selittää se, että yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen piirissä olevat asiakkaat ovat heikkokuntoisempia kuin kunnan tuottamien palvelujen piirissä olevat.

Taulukko 2. Sosiaalihuoltolain ja vammaishuoltolain mukaisissa yksityisten palveluntuottajien tuottamissa kotipalveluissa ja erityisasumisessa olevien asiakkaiden määrä sekä kotipalveluissa asiakkaiden palveluihin käytetty keskimääräinen aika kunnan ja yksityisten palveluntuottajien tuottamissa palveluissa vuosina 2007–2017

| | | 2007 | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | muutos 2007– 2017, pro- senttiyksikköä/ tuntia |
|--|------------|------|------|------|------|------|------|--|
| 65 v. täyttäneiden asiakkaiden osuus kaikista kotipalvelun asiakkaista, % | yksityinen | 11 | 14 | 16 | 18 | 18 | 18 | +7 % |
| | kunta | 24,0 | 21,8 | 21,5 | 22,1 | 23,1 | 21,6 | -2,4 t |
| keskimääräinen tuntimäärä/65 v. täyttänyt kotipalvelun asiakas | yksityinen | 26,4 | 26,9 | 29,5 | 31,3 | 32,5 | 30,8 | +4.4 t |
| | kunta | 23,4 | 24,0 | 22,0 | 22,4 | 22,7 | 21,7 | -1.7 t |
| 65 v. täyttäneiden asiakkaiden osuus kaikista erityisasumisen asiakkaista, % | yksityinen | 14 | 17 | 20 | 21 | 19 | 20 | +6 % |
| 0–64-vuotiaiden asiakkaiden osuus kaikista vammaishuollon kotipalvelun asiakkaista, % | yksityinen | 11 | 14 | 18 | 23 | 24 | 23 | +13 % |
| keskimääräinen tuntimäärä/vammaishuollon kotipalvelun asiakas | yksityinen | 29,8 | 32,6 | 27,8 | 35,4 | 36,4 | 34,3 | +4.5 t |
| | kunta | 27 | 27 | 26 | 25 | 27 | 24 | -3 % |
| 0–64-vuotiaiden asiakkaiden osuus kaikista vammaishuollon erityisasumisen asiakkaista, % | yksityinen | 27 | 27 | 26 | 25 | 27 | 24 | -3 % |

Valinnanvapautta sosiaalihuollossa koskevien tutkimusten mukaan, on niin, että vaikka asiakkaat suhtautuvat myönteisesti mahdollisuuteensa valita ja pitävät sitä

¹⁴⁹⁴ Socialstyrelsen 2017.

tärkeänä, moni ei kuitenkaan valitse.¹⁴⁹⁵ Esimerkiksi raportin ”*Framtidens valfrihets – inom socialtjänsten*” mukaan valinnanvapauttaan oli käyttänyt vain 45 prosenttia asiakkaita.¹⁴⁹⁶

Tutkimusten mukaan valintaoikeuttaan käyttäneille asiakkaille on ollut tärkeää, että heidän mahdollisuutensa päättää omista asioistaan lisääntyy. Monelle on ollut myös tärkeämpää se, että he saavat valita palvelun tuottavan henkilön kuin se, että he saavat valita palveluntuottajan.¹⁴⁹⁷ Tutkimuksissa on myös havaittu, että asiakkaat kokevat turvallisuuden tunteen kannalta tärkeäksi, että he saavat kotipalvelut samalta henkilöltä.¹⁴⁹⁸ Yksi syy valintaoikeuden käyttöön on ollut myös se, että asiakkaat voivat vaikuttaa palvelujen toteuttamisajankohtaan ja palvelun sisältöön.¹⁴⁹⁹ Tämä kertoo siitä, että vaikka valinnanvapauslaki näyttää antavan asiakkaille vain rajoitetun valinnanvapauden, tosiasiaa se antaa asiakkaalle mahdollisuuden valita myös, minkä koulutustason omaava palveluntuottaja tuottaa palvelun, missä palvelu tuotetaan, milloin ja miten.¹⁵⁰⁰

Passiivinen valinta

Valinnanvapausjärjestelmässä asiakkaalla on myös oikeus olla valitsematta. Kysymys on ns. passiivisesta valinnasta eli siitä, että asiakas valitsee itsensä ulos valinnanvapausjärjestelmästä. Vaikka valinnanvapausjärjestelmässä kaikilla on automaattisesti oikeus valita palveluntuottaja, asiakkaat voivat tahdonilmauksellaan kuitenkin kieltäytyä käyttämästä oikeuttaan. Oletussääntönä on opt out -sääntö.

Passiivisen valinnan tekeminen merkitsee myös sitä, että asiakas kieltäytyy kilpailuttamasta palveluntuottajia. Tämän seurauksena palveluntuottajat eivät kykene kilpailemaan asiakkaista. Tämä taas rajoittaa palveluntuottajien mahdollisuuksia lisätä liiketoimintaansa, mikä yhteiskunnan näkökulmasta merkitsee menetettyjä verotuloja. Valinnanvapausjärjestelmä on kuitenkin rakennettu asiakkaista käytävän kilpailun perustalle. Jos asiakkaat eivät valitse, järjestelmä ei toimi.¹⁵⁰¹ Tilanne, jossa asiakkaat eivät kilpailuta, vaan valitsevat kunnan etukäteen tietyillä kriteereillä valitseman ei-palveluntuottajavaihtoehdon, muistuttaa hankintalain hankintamenettelyistä suorahankintaa. Ei-valintavaihtoehto on vaihtoehto niille, jotka eivät valitse.

¹⁴⁹⁵ Socialstyrelse 2012c: 7.

¹⁴⁹⁶ SOU 2014/2.

¹⁴⁹⁷ Socialstyrelsen 2012b, 2012d, 2015; SOU 2014/2.

¹⁴⁹⁸ Konkurrensverket 2013: 105.

¹⁴⁹⁹ Ks. SOU 2017/38.

¹⁵⁰⁰ Ks. Le Grand 2007.

¹⁵⁰¹ Kastberg 2010; Konkurrensverket 2012.

Jotta asiakkaat osaisivat tehdä informoidun päätöksen myös passiivisen valinnan osalta, pitää kunnan antaa asiakkaille tieto siitä, kenet asiakas tulee saamaan palveluntuottajakseen, jos hän päättää olla tekemättä aktiivista valintaa.¹⁵⁰² Asiakasta autetaan siten informoidun päätöksen tekemisessä, mutta ei rajoiteta hänen oikeuttaan valita. Kysymyksessä voi katsoa olevan ns. pehmeän paternalismin.¹⁵⁰³

Tutkimuksesta riippuen ei-valintavaihtoehdon valinneiden asiakkaiden osuudessa on suuria eroja. Esimerkiksi kannustinrahaa koskevassa Sosiaalihallituksen tutkimuksessa¹⁵⁰⁴ noin 10 prosenttia kyselyyn vastanneista oli valinnut ei-valintavaihtoehdon, kun taas raportissa ”*Framtidens valfrihets – inom socialtjänsten*” vastaava osuus oli 46 prosenttia. Lisäksi raportin tulokset osoittivat, että vanhimmissa ikäryhmissä ei-valintavaihtoehdon valinnoita oli eniten. Yli 85-vuotiaista aktiivisen valinnan tehneiden osuus oli 39 prosenttia.¹⁵⁰⁵ Ei-valintavaihtoehdon valitseminen lisää myös todennäköisyyttä siitä, etteivät ei-valintavaihtoehdon valinneet asiakkaat myöskään helposti päädy tekemään uudelleenvalintaa.

Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ei-valintavaihtoehdot päätymisen syinä pidetään valinnanteon vaikeutta ja sitä, että osa asiakkaista ei halua tai kykene valitsemaan. Hallituksen esityksessä esitettiin myös käyttäytymistaloustieteellisiä perusteluja sille, miksi asiakkaat eivät valitse. Näitä olivat muuttumattomuusvinouma, laiminlyöntivinouma, viivytelyvaikutus, liioitteleva diskonttausvinouma ja alhaisen todennäköisyyden riskin vinouma.¹⁵⁰⁶ Edellä esitettyjen vinoumien voi kuitenkin katsoa liittyvän enemmänkin uuden valinnan tekemättä jättämiseen kuin ei-valintavaihtoehdon valintaan lukuun ottamatta laiminlyöntivinoumaa ja muuttumattomuusvinoumaa. Asiakkaat eivät valitse, vaikka tietävät, että heillä olisi näin mahdollisuus valita palveluntuottaja, joka mahdollisesti vastaisi heidän tarpeisiinsa paremmin kuin ei-valintavaihtoehdot. Toisaalta asiakkaiden valinta olla käyttämättä valintoikeuttaan saattaa olla myös järkevä vaihtoehto. Tämä riippuu ei-valintavaihtoehdosta, mutta myös asiakkaan kognitiivisesta ja fyysisestä toimintakyvystä. Bettina Meinowin ym. (2011) tutkimuksessa selvitettiin 77 vuotta täyttäneiden kognitiivista ja fyysistä toimintakykyä ja arvioitiin heidän kykyään etsiä tietoja ja tehdä valintoja sosiaali- ja terveystaloustieteellisissä palveluissa. Tutkimus osoitti, että kolmasosalla kognitiivinen ja fyysinen toimintakyky oli huono ja 22 prosenttia suoriutui informaation hankintaa ja prosessointia kuvaavasta testistä huonosti. Tutkimuksen mukaan kotipalvelujen piirissä olevista ikääntyneistä vain kaksi prosenttia omasi sellaisen toimintakyvyn, että he kykenivät toimimaan valinnanvapausjärjestelmässä ”kuluttajina”.

¹⁵⁰² Prop. 2008/09:29: 99–100.

¹⁵⁰³ Camerer ym. 2003.

¹⁵⁰⁴ Socialstyrelsen 2015: 14.

¹⁵⁰⁵ SOU 2014/2: 59.

¹⁵⁰⁶ Prop. 2008/09:29: 92.

Sosiaalipalveluja koskevien tutkimusten mukaan osa asiakkaista ja asiakkaiden omaisista valitsee palveluntuottajan, joka sijaitsee lähellä.¹⁵⁰⁷ Tällöin jos asiakkaan ei-valintavaihtoehto on palveluntuottaja, joka toimii lähellä asiakkaan tai omaisen kotiosoitetta tai tuottaa palvelut asiakkaan tai omaisen asuinalueella, on asiakkaan tai omaisen järkevää valita ei-valintavaihtoehto. Näin he säästävät palveluntuottajan etsintään liittyvissä etsintäkustannuksissa. Heidän ei kannata tuhjata aikaa ja vaivaa palveluntuottajan valintaan, koska lopputulos on sama. Ei-valintavaihtoehdon valinta saattaakin tässä tapauksessa kannustaa heitä toimimaan rationaalisen välinpitämättömästi. Kuntien ei-valintavaihtoehdon valintaa koskevan kartoituksen mukaan läheisyysperiaatteen käyttö asiakkaan ei-valintavaihtoehdon valintaperusteena näyttäisi kuitenkin olevan vähäistä. Sosiaalihallituksen raportin mukaan joulukuussa 2014 vain neljässä prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista ei-valintavaihtoehtona käytettiin läheisyysperiaatetta.¹⁵⁰⁸

Toisaalta asiakkailla voi olla ennakkokäsitys siitä, että he eivät halua saada myönnettyä palvelua kunnan tuottamana.¹⁵⁰⁹ Tällöin jos ei-valintavaihtoehtona on kunnan oma palveluntuottaja, voi ihmisten taipumus varmuusvaikutukseen edistää sitä, että asiakas tekee aktiivisen valinnan. Näin hän välttää päätymästä kunnallisen palveluntuottajan asiakkaaksi.

Ei-valintavaihtoehdon valintaa saattaa selittää myös muuttumattomuusvinouma. Jos asiakas on jo ollut esimerkiksi kunnan kotipalvelujen tukipalvelujen piirissä ja tarvitsee nyt myös kotipalvelujen hoivapalveluja, ja ei-valintavaihtoehtona on kunnan oma toiminta, tukee tämä asiakkaan muuttumattomuusvinoumaa. Palvelujen lisääntymisestä huolimatta palveluntuottaja pysyy ennallaan. Tällaisessa tilanteessa ei-valintavaihtoehdon valinnan voi katsoa olevan asiakkaan näkökulmasta myös rationaalinen valinta, jos asiakas saa hoivapalvelut samalta palveluntuottajalta kuin ennenkin.

Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 ei-valintavaihtoehdon valintaa käsitellään kilpailuneutraalisuuden ja uusien palveluntuottajien valinnanvapausmarkkinoille kannustamisen näkökulmasta. Ei-valintavaihtoehdon valintaa koskevalla päätöksellä kunta voi kuitenkin joko edistää tai ehkäistä aktiivista valintaa.

Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörningin (FUB) hallituksen esitykseen Prop. 2008/09:29 antamassa lausunnossa nostettiin ei-valintavaihtoehdon yhteydessä esille myös vaatimus siitä, että asiakkaiden päätöksenteolle pitäisi antaa riittävästi aikaa.¹⁵¹⁰ Asiakkaiden valintaa koskevat tutkimustulokset viittaavat siihen, että asiakkaat joutuvat tekemään valinnan samaan aikaan, kun heille laaditaan hoito- tai palvelusuunnitelmaa. Aikaa valinnan tekemiseen on liian vähän.

¹⁵⁰⁷ Socialstyrelsen 2012d, 2015; SOU 2014/2.

¹⁵⁰⁸ Socialstyrelsen 2015: 17.

¹⁵⁰⁹ Socialstyrelsen 2012d.

¹⁵¹⁰ Prop. 2008/09:29: 99.

Lisäksi ihmiset ovat tällaisissa tilanteissa yleensä stressaantuneita ja huolissaan terveydentilastaan tai elämäntilanteestaan, koska ovat saattaneet ensimmäistä kertaa joutua turvautumaan kotipalveluihin sairauden, toimintakyvyn heikentymisen tai onnettomuuden takia. Tämän seurauksena mahdollisuus valita palveluntuottaja ei ole heillä päällimmäisenä mielessä.¹⁵¹¹

Tällaisissa tilanteissa ihmisten valintaan saattaa vaikuttaa ajankohtavinouma. Jos asiakas joutuu tekemään päätöksen samaan aikaan kun hän saa kuulla tarvitsevansa kotipalveluja tai palvelutarve edellyttää palveluasumiseen siirtymistä, saattaa asiakas valita ei-valintavaihtoehdon. Päätös voisi olla toisenlainen, jos asiakkaalla olisi aikaa pohtia valintaansa.

Ajankohtavinouman taustalla saattaa vaikuttaa vaikutusheuristiikka. Asiakkaalle, joka joutuu elämässään ensimmäistä kertaa turvautumaan toisten ihmisten apuun, tulevaisuus saattaa näyttäytyä epämääräisenä ja turvattomana. Pelokkaalle tai huolestuneelle asiakkaalle voi ei-valintavaihtoehtoon turvautuminen näyttäytyä turvallisenä valintana, koska sen valitessaan hän tietää varmasti valintansa lopputuloksen.

Delegoitu päätöksenteko

Valinnanvapausjärjestelmää käytetään sosiaalihuollossa suurimmaksi osaksi palveluissa, joita käyttävien asiakkaiden kyky ottaa kantaa omia palvelujaan koskeviin asioihin on enemmän tai vähemmän rajoittunut (kuvio 4). Osalla asiakkaista kyky voi olla pysyvästi heikentynyt, osalla taas tilapäisesti tai pitkäaikaisesti. Jotta kaikilla asiakkailla riippumatta rajoittuneesta päätöksentekokyvystä olisi mahdollisuus valita, he tarvitsevat joko ulkopuolisen henkilön apua tai ulkopuolista henkilöä tekemään valinnat (aktiivinen vai passiivinen valinta, palveluntuottajan valinta) heidän puolestaan. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 korostetaankin, että kunnan pitää kannustaa, tukea ja helpottaa asiakasta valinnan tekemisessä. Yksi keino, jolla asiakasta voidaan kannustaa aktiiviseen valintaan, on antaa asiakkaalle mahdollisuus delegoida valintojen teko ulkopuoliselle henkilölle. Ulkopuoliselle henkilölle delegoidussa valinnassa on kysymys delegoidusta päätöksenteosta. Osalle asiakkaista delegoitu päätöksenteko toteuttaa enemmänkin teoreettista ajatusta asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumisesta kuin todellisesta asiakkaan valinnanvapauden turvaamisesta.¹⁵¹²

Ruotsissa lähtökohtana on, että asiakkaan itsemääräämisoikeuteen pyritään puuttumaan vähiten itsemääräämisoikeutta rajoittavilla toimenpiteillä.¹⁵¹³ *Föräldrabalkin 1949:381* mukaan henkilölle järjestetään holhooja (*förvaltskap*), jos laillisen

¹⁵¹¹ SOU 2008/15: 211; Konkurrensverket 2013: 104; SOU 2014/2: 68.

¹⁵¹² Ks. esim. Volk & Laukkanen 2007; Kalliomaa-Puha 2013; Kuusinen-James 2016; Karsio & Van Aerschot 2017; Pertola 2018.

¹⁵¹³ SOU 2015/80: 274.

edustajan (*godmanskap*) järjestäminen ei riitä tai henkilö ei saa apua muulla, vähemmän rajoittavalla tavalla.¹⁵¹⁴ Edunvalvojan ja holhoojan tehtävänä on suojella/vartioida päämiehensä oikeuksia.¹⁵¹⁵ Heidän tehtävänsä on muun muassa katsoa, että asiakas saa yhteiskunnalta tarpeitaan vastaavia SoL:n tai LSS:n mukaisia palveluja.¹⁵¹⁶ Tällöin heidän tehtävänä on myös päämiestensä agentteina varmistaa, että päämiesten oikeus valita palveluntuottaja toteutuu. Ongelmana on kuitenkin se, että jos holhooja tai edunvalvoja on henkilö, joka ei tunne asiakasta, hänen mahdollisuutensa valita asiakkaalle tämän tarpeisiin parhaiten vastaava palveluntuottaja ovat heikot. Tämä taas lisää todennäköisyyttä sille, että hän valitsee päämiehelleen ei-valintavaihtoehdon.

Ruotsin Tarkastusviraston ja SKL:n selvitysten mukaan edunvalvojia ja holhoojia tarvitsevien ihmisten määrä on kasvanut 2000-luvulla. Tarkastusviraston tarkastuksen mukaan koko maassa edunvalvojaa tarvitsevien päämiesten määrä oli lisääntynyt 9 prosentilla ja holhoojaa tarvitsevien päämiesten määrä 30 prosentilla vuosien 2000–2004 välisenä aikana.¹⁵¹⁷ SKL selvitti syksyllä 2009 tilannetta 169 kunnan osalta. Tulokset osoittivat, että holhoojaa tarvitsevien päämiesten kasvu jatkui edelleen.¹⁵¹⁸ Ruotsin Tarkastusviraston mukaan holhoojaa tarvitsevien päämiesten kasvu liittyy osin ikääntyneiden määrään kasvuun.¹⁵¹⁹ Käytännössä tämä merkitsee, että myös valinnanvapausjärjestelmässä tulee sellaisten asiakkaiden määrä kasvamaan, joiden puolesta järjestelmän vaatimat valinnat tekee henkilö, jolla ei ole tietoa asiakkaan mieltymyksistä. Väestön ikääntyminen lisää todennäköisyyttä sille, että ei-valintavaihtoehdon valinneiden asiakkaiden osuus jatkossa lisääntyy. Ei-valintavaihtoehdon onkin todettu yleensä koskevan asiakkaita, jotka eivät halua tai kykene tekemään valintaa ja joilta samanaikaisesti puuttuu läheinen.¹⁵²⁰ Tällöin kaunis ajatus siitä, että kun asiakas käyttää mahdollisuuttaan valita ja uudelleentalita, hän saa tarpeitaan parhaiten vastaavan palveluntuottajan, tulee ikääntymisen myötä toteutumaan entistä harvemman asiakkaan osalta.¹⁵²¹ Näiden asiakkaiden osalta voidaan sen sijaan puhua valinnasta, joka vastaa asiakkaiden tarpeisiin tyydyttävimmän.

¹⁵¹⁴ Föräldrabalk 11 luku 7.1 §.

¹⁵¹⁵ Föräldrabalk 12 luku 2.1 §.

¹⁵¹⁶ SOU 2015/80: 273.

¹⁵¹⁷ Riksrevisionen 2009: 44.

¹⁵¹⁸ SOU 2015/80: 274.

¹⁵¹⁹ Riksrevisionen 2009: 45.

¹⁵²⁰ Socialstyrelsen 2015: 35.

¹⁵²¹ Ks. Eika 2009: 118.

Asiakkaiden läheisten osallistaminen asiakkaiden palveluihin ja niiden toteuttamiseen liittyviin päätöksiin katsotaan keinoksi, jolla asiakkaan itsemääräämisoikeuteen puututaan vähiten.¹⁵²² Läheisillä¹⁵²³ voidaankin mieltää olevan tärkeä rooli rajoittuneen päätöksentekokyvyn omaavan asiakkaan valinnanvapauden toteutumisessa. Tämä perustuu siihen, että läheiset tuntevat asiakkaan ja hänen erityistarpeensa. Enemmistön läheisistä katsotaan myös yleensä olevan lojaaleja läheisilleen ja kykenevän huolehtimaan läheistensä asioista.¹⁵²⁴ Lisäksi läheisillä katsotaan olevan merkitystä palvelujen laadulle. Hallituksen esityksen Prop. 1996/97:124 mukaan vanhuspalvelujen hyvä laatu edellyttää, että asiakkaalle ja/tai hänen edustajalleen annetaan todellista sanavaltaa palveluja suunniteltaessa ja toteuttaessa. Läheisten mahdollisuudesta tehdä päätöksiä asiakkaan puolesta tai auttaa asiakasta tekemään päätöksiä palvelujaan koskevista kysymyksissä säädetään SoL:n 2 luvun 7 §:ssä ja potilaslain (*patientlag 2014:821*) 3 luvussa. Läheisten osallistaminen asiakkaan palveluja koskevaan päätöksentekoon on myös julkisen vallan näkökulmasta kustannustehokkain keino. Se säästää itsemääräämisoikeuden turvaamiseen liittyviä tuomioistuinten, kuntien ja maakäräjien hallinnollisia kustannuksia.¹⁵²⁵

Läheisten asiakkaan puolesta tekemä valinta ei kuitenkaan välttämättä takaa sitä, että asiakas saa tarpeisiinsa parhaiten vastaavan palveluntuottajan. Tämä johtuu siitä, että läheiset samoin kuin asiakkaat ovat taipuvaisia turvautumaan erilaisiin heuristiikkoihin ja alttiita erilaisille kognitiivisille vinoumille tehdessään valintoja. Esimerkiksi myös läheiset turvautuvat palveluntuottajan valinnassa ystävien, tuttavien ja naapurien suosituksiin.¹⁵²⁶

Käyttäytymistieteellisten tutkimusten mukaan esimerkiksi vaikutusheuristiikka on yhteydessä päätöksenteolle annettuun aikaan. Finucanen ym. (2000) tutkimuksessa yliopisto-opiskelijat jaettiin tehtävään käytettävissä olevan ajan mukaan (rajattu aika – ei aikarajoitusta) satunnaisesti kahteen ryhmään. Ryhmille annettiin tehtäväksi arvioida tiettyjen toimintojen ja teknologioiden riskit ja hyödyt. Tulokset osoittivat, että opiskelijat, jotka joutuivat suorittamaan tehtävän rajatussa ajassa, luottivat voimakkaammin vaikutusheuristiikkaan ollakseen tehokkaampia. Sen sijaan opiskelijat, joilla ei ollut aikapainetta, käyttivät enemmän analyyttistä ajattelua päätöksenteossaan. Tutkimustulokset asiakkaiden puolesta tehneiden läheisten tekemästä valinnasta osoittivat, että aikapaine oli vaikuttanut myös heidän tekemäänsä palveluntuottajan valintaan.¹⁵²⁷ Osa omaisensa puolesta tehneistä läheisistä koki,

¹⁵²² Ks. SOU 2015/80: 271.

¹⁵²³ Sosiaali- ja terveydenhuollossa läheisillä tarkoitetaan yleensä puolisoa, lapsia, lapsenlapsia, vanhempia, sisarusia ja muita sukulaisia (SOU 2015/80: 40), mutta läheisellä voidaan yksittäistapauksessa tarkoittaa myös erittäin hyvää ystävää (Prop. 1996/97:60: 44).

¹⁵²⁴ SOU 2015/80: 40.

¹⁵²⁵ Riksrevisionen 2009: 50.

¹⁵²⁶ Socialstyrelsen 2011, 2015; Konkurrensverket 2013.

¹⁵²⁷ Socialstyrelsen 2012d.

ettei heillä ollut riittävästi aikaa perehtyä tarjolla oleviin vaihtoehtoihin ja vertailla palveluntuottajia. Valintaa kuvattiin arpapeliksi. Osa läheisistä, joilla oli ollut aikaa perehtyä ja käydä tutustumassa eri palvelutaloihin, koki sen sijaan kysenneensä valitsemiaan läheiselleen tämän tarpeisiin parhaiten vastaavaan asumispalvelun.

8.2 Palveluntuottajan valinta

Sosiaalihallituksen tutkimuksissa on kartoitettu muun muassa sitä, millaisilla tiedoilla asiakkaat ja läheiset toivoisivat kykenevänsä vertailemaan palveluntuottajia. Palveluntuottajan valinnassa tarvittavia tietoja mainittiin yhteensä 144, joista osa sisälsi vielä erikseen tarkempia tietoja. Tiedoista suurin osa koski palveluntuottajaa (23 tietoa) ja tarjottavia toimintoja (18 tietoa).¹⁵²⁸ Osa tiedoista oli sellaisia, että ne voi saada lukemalla joko palveluntuottajien itsestään laatimista kuvauksista tai Sosiaalihallituksen verkkosivustolla olevasta *Äldreguide 2017* verkkovertailusivustolta. Osa taas oli sellaisia, että niiden saaminen edellyttää tutustumista palveluntuottajan toimintaan paikan päällä. Asiakkaiden runsaan tiedon tarpeen taustalla näyttäsikin vaikuttavan informaatiovinouma.

Sosiaalipalveluja koskevat tutkimukset osoittavat, että vaikka asiakkaille on tarjolla tietoja, he eivät niitä kuitenkaan välttämättä käytä. Tulos on yhteneväinen terveydenhuollosta saatujen tulosten kanssa. Vain pieni osa asiakkaista etsii aktiivisesti tietoa ja käyttää tietoja vertaillen palveluntuottajia.¹⁵²⁹ Asiakkaat kokevat, että tarjottavat tiedot ovat huonoja ja riittämättömiä.¹⁵³⁰ Asiakkaiden käsitys informaatioon liittyvistä ongelmista voi kuitenkin kertoa siitä, että sosiaalipalvelut ovat kokemushyödykkeitä. Jokainen asiakas kokee saamansa palvelun laadun eri tavoin. Tällöin ainoa mahdollisuus saada jonkinlaista kokemustietoa palveluntuottajan tuottamasta palvelusta on turvautua muiden kokemuksiin. Kunnat ja valtio käyttävät palveluntuottajien verkkovertailusivustoilla käyttäjätutkimusten tuloksia. Asiakkailla omaisten, naapureiden tai tuttavien suosituksiin turvautuminen on taas palveluntuottajaa valittaessa yleistä.¹⁵³¹ Tutkimusten¹⁵³² mukaan asiakkaat kokevat palveluntuottajien erottamisen toisistaan vaikeaksi, jolloin suosituksen voi tulkita yhdeksi palveluntuottajaa koskevaksi tiedoksi. Tämän seurauksena sitä voidaan käyttää tietona, jolla palveluntuottajia kyetään erottamaan toisistaan.

Suosituksiin turvautumisen taustalla saattaa vaikuttaa edustavuusheuristiikka. Edustavuusheuristiikassa ei ole kysymys tekijöistä, jotka liittyvät palveluntuottajaan, vaan tekijöistä, jotka liittyvät ystäviin ja tuttuihin. Heuristiikan vallitessa

¹⁵²⁸ Socialstyrelsen 2012d: 25–27.

¹⁵²⁹ Viktoor ym. 2012.

¹⁵³⁰ Konkurrensverket 2013; Socialstyrelsen 2014, 2015.

¹⁵³¹ Socialstyrelsen 2011, 2015; Konkurrensverket 2013.

¹⁵³² Konkurrensverket 2013: 100.

asiakkaat voivat katsoa, että ystävien ja tuttavien valinta kertoo heidän mieltymyksistään. Koska he ovat ystäviäni tai tuttaviani, mieltymysten voi ajatella olevan samanlaisia kuin omani. Mieltymysten samanlaisuus on johdettavissa siitä, että ystävät jakavat yleensä samanlaisen arvomaailman, koulutuksen, maun tai asenteet, ja tuttavat voivat taas olla henkilöitä, jotka harrastavat samanlaisia asioita. Tällöin asiakkaat arvioivat sitä, kuinka paljon omat mieltymykset vastaavat ystävien ja tuttujen mieltymyksiä. Edustavuusheuristiikan vallitessa unohdetaan kuitenkin kokonaan se, että vaikka palvelutarve saattaa olla sama, sen taustalla olevat syyt ovat yksilöllisiä.

Todellisuudessa ihmisten preferenssit ovat erilaisia. Saman palveluntuottajan tuottama palvelu ei välttämättä miellytä kaikkia. Palveluntuottajan valinnassa ihmiset painottavat myös eri asioita. Esimerkiksi osalle voi olla tärkeää, että sama henkilö tuottaa palvelun, kun taas toiselle se, että hän pääsee nopeasti palvelun piiriin. Kolmannelle voi puolestaan olla tärkeää se, että hän pääsee vaikuttamaan ajankohtaan, milloin palvelua saa. Tämän seurauksena ihmiset saattavat suositella palveluntuottajaa oman valintakriteerinsä (odotuksensa) perustella. Suositus ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, ettei suositteija voisi olla tyytymätön johonkin muuhun palveluntuottajaan tai palveluun liittyvään ominaisuuteen.

Esimerkiksi Lianne Brown ym. (1995) havaitsivat Marokon perhesuunnittelupalvelujen laatua koskevassa tutkimuksessaan, että asiakkaista 87 prosenttia ilmoitti, että he olisivat valmiita rohkaisemaan ystäviään käyttämään perhesuunnittelupalveluja. Tästä huolimatta vain puolet asiakkaista koki, että palveluntuottaja oli ollut vastaanottavainen heidän tarpeilleen konsultaatiokäynneillä. Tutkijat selittivät tulosta sillä, että palvelujen tuottajien penseydestä huolimatta asiakkaat olivat saaneet haluamansa palvelut ja informaation.¹⁵³³ Suositukseen turvautuminen on mielletävissä sopulikäyttäytymiseksi, johon liittyy kuitenkin riski siitä, että tyytymättömyys palveluntuottajaan saattaa siirtyä asiakkaalta toiselle.

Informaatioon liittyvät ongelmat voivat edistää myös sitä, että palveluntuottaja valitaan yksinomaan nimen, läheisyyden, maineen tai tuttuuden perusteella.¹⁵³⁴ Tämä on keino, jolla asiakkaat voivat supistaa informaatiohankintaan liittyviä kustannuksia. Yhden tiedon varaan rakentuvan valinnan taustalla saattaa vaikuttaa keskittymisvinouma. Keskittymisvinouma edistää kuitenkin sitä, ettei palveluntuottajia vertailla.

Tutkimushavainnot viittaavat myös siihen, että valinnanvapausjärjestelmässä ihmiset valinnassaan turvautuvat myös saatavuusheuristiikkaan. Esimerkiksi asiakas ei ollut valinnut kunnallista palveluntuottajaa, koska oli lukenut lehdestä kunnallisen

¹⁵³³ Brown ym. 1995: 161.

¹⁵³⁴ Socialstyrelsen 2012d, 2015; SOU 2014/2.

toimijan toimintaan liittyvistä kielteisistä asioista.¹⁵³⁵ Saatavuusheuristiikan seurauksena asiakas oli arvioinut lukemansa perusteella, ettei palveluntuottaja vastaa hänen tarpeisiinsa.

Tutkimustulokset viittaavat myös siihen, että asiakkaat valitsevat palveluntuottajan sädekehävaikutuksen ja vaikutusheuristiikan perusteella. Sosiaalishallituksen haastattelututkimuksen mukaan asiakkaat olivat valinneet asumispalveluntuottajan palvelutalossa vierailusta syntyneen vaikutelman perusteella. Esimerkiksi yksi haastatelluista oli vieraillut palvelutalossa ja havainnut, että siellä asiakkaat istuivat yhdessä, henkilökunta käyttäytyi ystävällisesti ja ilmapiiri tuntui mukavalta. Vaikutusheuristiikan seurauksena haastateltava arvioi, että palvelutalo oli hyvä paikka hänen omaiselleen.¹⁵³⁶ Myönteinen käsitys palvelutalosta edistää myös sädekehävaikutusta, joka vaikutti siihen, että palvelutalon muidenkin ominaisuuksien katsottiin täyttävän laadukkaalle palvelulle asetetut kriteerit.

Palveluntuottajan valinta voi perustua myös vahvistusvinoumaan. Haastattelututkimuksessa läheinen, joka valitsi asiakkaalle palvelutalopaikan, kertoi valinneensa asiakkaalle saman palveluntuottajan, joka oli tuottanut asiakkaalle myös päivähoitoa (*dagvård*). Paitsi että hän tunsi palveluntuottajan, hän oli myös mennyt internettiin ja etsinyt tietoa palveluntuottajasta. Koska palveluntuottajan henkilöstöllä oli koulusta muistisairaiden hoitamisesta, läheinen oli arvioinut, että paikka sopi asiakkaalle.¹⁵³⁷ Läheinen etsi siten palveluntuottajasta sellaista tietoa, mikä vahvisti hänen ennakkokäsitystään siitä, että palveluntuottaja kykenee vastaamaan muistisairaansa omaisen tarpeisiin.

8.3 Uudelleenvalinta

Vaikka asiakas valitsee aktiivisesti palveluntuottajan, ei tämä yksinään riitä takamaan valinnanvapausjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Asiakkaan pitää tarvittaessa myös pystyä vaihtamaan palveluntuottajaa. Tulojen menettämisen riskin katsotaan toimivan kannustimena sille, että palveluntuottajat pyrkivät tuottamaan hyvälaatuisia ja asiakkaan tarpeisiin vastaavia palveluja. Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 korostetaan, että asiakkaalle on annettava tietoa uudelleenvallinnasta ja sitä koskevista ehdoista kuten irtisanomisajasta. Samoin kunnan on säännöllisesti muistutettava asiakkaita heidän mahdollisuudestaan valita uudelleen. Valinnanvapausjärjestelmässä kaikkien asiakkaiden odotetaan jatkuvasti arvioivan palveluntuottajan toimintaa ja vaihtavan palveluntuottajaa tarvittaessa.¹⁵³⁸

¹⁵³⁵ Socialstyrelsen 2012d: 12.

¹⁵³⁶ Socialstyrelsen 2012d: 21.

¹⁵³⁷ Socialstyrelsen 2012d: 22.

¹⁵³⁸ Prop. 2008/09:29: 99–100.

Mahdollisuus tehdä uusi valinta on katsottavaksi myös keinoksi, jolla asiakkaita kannustetaan valitsemaan palveluntuottaja. Osalle asiakkaista uudelleenvalinnan mahdollisuus onkin ollut tärkeä syy käyttää mahdollisuuttaan valita.¹⁵³⁹ Uudelleenvalinnalla asiakkaille annetaan mahdollisuus tehdä virhevalintoja, mutta samalla myös mahdollisuus korjata erehdyksensä. Uudelleenvalinnan myötä asiakkaalla on mahdollisuus saada palveluntuottaja, joka vastaa paremmin hänen tarpeisiinsa, mutta hänellä on myös mahdollisuus valita ei-valintavaihtoehto. Uudelleenvalinta on kehystetty voitoksi. Asiakkaan katsotaan aina voittavan.

Vaikka valinnanvapausjärjestelmässä korostetaan uudelleenvalinnan merkitystä, osa kunnista on kotipalveluissa rajoittanut uudelleenvalintojen määrää esimerkiksi siten, että valintoja saa tehdä vain neljä kertaa vuodessa. Osassa kunnista asiakkaat saavat tehdä uudelleenvalintoja rajattomasti.¹⁵⁴⁰

Tutkimusten mukaan suuri osa valinnanvapausjärjestelmää kotipalveluissa käyttäneistä kunnista ei ole rajannut aikaa, jonka kuluessa asiakas voi valita uudelleen. Kuntakohtaiset erot ovat kuitenkin suuret vaihteluvälin ollessa viidestä päivästä 30 päivään.¹⁵⁴¹ Uudelleenvalinnalle asetetun aikarajoituksen voi katsoa olevan keino, jolla pyritään vaikuttamaan viivyttelyvaikutukseen. Aikarajoitus ehkäisee sen, ettei asiakas pysty siirtämään päätöstään uudelleenvalinnasta koko ajan myöhäisempään ajankohtaan, minkä seurauksena uudelleenvalinta saattaa lopulta jäädä kokonaan tekemättä.

Ihmisten taipumus laiminlyöntivinoumaan saattaa myös selittää sitä, etteivät asiakkaat tyytymättömyydestään huolimatta vaihda palveluntuottajaa. Tällöin he tekevät omaa hyvinvointiaan heikentävän päätöksen. Samalla he kuitenkin tekevät myös päätöksen, joka on yhteiskunnan kokonaishyvinvoinnin kannalta huono. Tämä johtuu siitä, että jos tyytymättömät asiakkaat eivät vaihda, tämä ei kannusta palveluntuottajia tuottamaan hyvälaatuisia palveluja, ei edistä laatukilpailua, heikentää muiden saman palveluntuottajan valinneiden asiakkaiden hyvinvointia eikä välttämättä kannusta uusia palveluntuottajia tulemaan valinnanvapausmarkkinoille.

Valinnanvapausjärjestelmää koskevat tutkimukset osoittavat, että asiakkaat valitsevat harvoin uudelleen. Tutkimusten mukaan uudelleenvalinnan syitä ovat muun muassa se, ettei palveluntuottaja pysy sovituissa ajoissa, palvelun tuottavia henkilöitä on liikaa, asiakas kokee suhteensa palveluntuottajaan vaikeaksi tai kokee henkilöstön kompetenssissa olevan puutteita, palveluntuottaja oli lopettanut toiminnan tai asiakas oli muuttanut toiselle asuinpaikkakunnalle.¹⁵⁴²

¹⁵³⁹ Socialstyrelsen 2015: 25.

¹⁵⁴⁰ Konkurrensverket 2013: 103; Socialstyrelsen 2015: 25.

¹⁵⁴¹ Socialstyrelsen 2015: 25.

¹⁵⁴² Socialstyrelsen 2012d: 14, 2015: 27; SOU 2014/2: 60; Vamstad 2016: 2176.

Ruotsin Kilpailuviraston tutkimuksessa haastatelluista kotipalvelun asiakkaista seitsemän prosenttia oli tehnyt uudelleenvalinnan.¹⁵⁴³ Vastaava osuus ”*Framtidens valfrihets – inom socialtjänsten*” tutkimuksessa oli neljä prosenttia.¹⁵⁴⁴ Sosiaalihuoltituksen kyselytutkimukseen vastanneista kunnista enemmistö (45 %) ilmoitti, että palvelujen piirissä sekä vuonna 2013 että 2014 olleista asiakkaista 1–5 prosenttia oli tehnyt uudelleenvalinnan.¹⁵⁴⁵ Uudelleenvalinnan tehneiden asiakkaiden vähäistä määrää voi selittää se, että asiakkaat ovat tyytyväisiä valintaansa eivätkä näe tarvetta vaihtaa palveluntuottajaa.¹⁵⁴⁶ Tulosta voi selittää myös se, että osa asiakkaista ei tyytymättömyydestään huolimatta vaihda palveluntuottajaa.¹⁵⁴⁷ Tulos voi kertoa niin ikään siitä, että tyytymättömät asiakkaat hoitavat asian jollain muulla tavalla kuin vaihtamalla palveluntuottajaa.¹⁵⁴⁸ Esimerkiksi Ruotsin Terveystieteiden ja sosiaalihuollon tarkastusvirastoon (IVO) tulleiden sosiaalihuoltolain (SoL) tai vammaispalveluja koskevan lain (LSS) mukaisia palveluja koskevat valitukset ovat lisääntyneet vuosien 2013–2017 välisenä aikana 77 prosentilla. Vuonna 2017 ratkaistiin 439 vanhuspalvelua koskevaa valitusta ja 710 vammaispalvelua koskevaa valituista. Vanhuspalveluissa valitukset ovat kohdistuneet kotipalveluihin ja erityisasumispalveluihin.¹⁵⁴⁹

Vaikka valinnanvapausjärjestelmässä korostetaan asiakkaan tukemista, auttamista ja rohkaisemista, jotta hän tekisi aktiivisen valinnan, vähemmälle huomiolle näyttäisi jääneen se, miten asiakasta autetaan, tuetaan ja rohkaistaan vaihtamaan palveluntuottajaa. Tämän voi katsoa ilmentävän lainsäätäjän keskittymisvinoumaa. Valinnanvapauslaissa huomio on ensisijaisesti asiakkaan ensimmäisen, ns. aktiivisen valinnan toteuttamisessa. Kotipalveluja koskevan Ruotsin Kilpailuviraston tutkimuksen mukaan joissakin kunnissa on kuitenkin kehitelty käytäntöjä asiakkaiden uudelleenvalinnan helpottamiseksi. Esimerkiksi palvelun myöntävä viranomainen (*biståndshandläggare*) ottaa asiakkaaseen yhteyttä pari viikkoa asiakkaan tekemän valinnan jälkeen ja tiedustele, onko asiakas tyytyväinen valintaansa tai haluaako hän tehdä uudelleenvalinnan.¹⁵⁵⁰

¹⁵⁴³ Konkurrensverket 2013: 103. Tulokset perustuvat 10 kunnan kotipalvelujen asiakkaiden ja omaisten yksilö- tai ryhmähaastatteluihin. Yhteensä haastateltavia oli 130.

¹⁵⁴⁴ SOU 2014/2: 60. Tulokset perustuvat viiden kunnan kotipalvelujen asiakkaiden puhelinhaastatteluun. Haastateltavia oli yhteensä 500.

¹⁵⁴⁵ Socialstyrelsen 2015: 42.

¹⁵⁴⁶ Esim. SOU 2014/2: 12.

¹⁵⁴⁷ Socialstyrelsen 2012d; Konkurrensverket 2013; SOU 2017/38.

¹⁵⁴⁸ Socialstyrelsen 2015: 7. Käyty läpi Ruotsin Terveystieteiden ja sosiaalihuollon tarkastusvirastoon (IVO) tulleet valitukset.

¹⁵⁴⁹ IVO 2013 ja 2017. Käyty läpi myös patentti- ja markkinaoikeuden (Patent- och marknadsöverdomstolen) rekisteritiedot ajalta 1.1.2009–14.2.2018. Rekisteristä ei löytynyt yhtään valinnanvapausjärjestelmään liittyvää asiaa. Hakusanoina käytetty sanoja valfrihetssystem, vårdvalssystem, omsorg, äldre, särskilt boende ja hemtjänst.

¹⁵⁵⁰ Konkurrensverket 2013: 105.

Hallituksen esityksen Prop. 2008/09:29 mukaan asiakkaiden uudelleenalintaa voi estää muuttumattomuusvinouma. Tämän seurauksena asiakkaat haluavat pitää kiinni nykyisestä palveluntuottajasta, vaikka palveluntuottaja ei vastaa parhaalla mahdollisella tavalla asiakkaiden mieltymyksiin. Muuttumattomuusvinouman taustalla saattaa vaikuttaa hallintavaikutus. Kysymys on siitä, että jotta asiakas tekisi uudelleenalinnan, uudelleenalinnasta asiakkaalle koituvan hyödyn pitäisi olla suurempi kuin sen hyödyn, jonka asiakas saa pitäytymällä nykyisen palveluntuottajan asiakkaana. Uudelleenalinnan pitäisi muuttaa tilannetta merkittävästi paremmaksi. Sosiaalishallituksen haastattelututkimuksissa asiakkaat esittivät yhdeksi syyksi uudelleenalinnan tekemättä jättämiselle sen, etteivät he usko tilanteen muuttuvan vaihtamalla paljoa paremmaksi. Palvelun tuottaisi edelleen sama alhaisen koulutustason omaava henkilöstö.¹⁵⁵¹ Käyttäjäutkimusten tulosten mukaan uudelleenalinnan tehneistä kotipalvelun asiakkaista enemmistö kuitenkin koki palvelujensa parantuneen.¹⁵⁵²

Ruotsissa asiakkaille tarjotaan runsaasti tietoja informoidun valinnan suorittamiseksi. Palveluntuottajavaihtoehtojen suuri määrä moninkertaistaa käsiteltävien tietojen määrän. Tämä johtaa informaation ylikuormitukseen ja lisää asiakkaiden palveluntuottajien valintaan liittyviä informaatiokustannuksia. Haastattelututkimuksissa palveluja myöntävät viranomaiset ja asiakkaat ovatkin todenneet, että palvelujen tuottajien määrä ja monimuotoisuus vaikeuttavat valintaa.¹⁵⁵³ Informaation ylikuormituksen seurauksena asiakkaat voivat päättää olla tekemättä uudelleenalintaa. Kun asiakkaat pitäytyvät nykyisen palveluntuottajan asiakkaana, he tietävät mitä heillä on, mutta uudelleenalinnan tulos on epävarma.¹⁵⁵⁴ Käyttäytymistaloustieteellisissä tutkimuksissa on havaittu, että ihmiset mieluummin lyövät vetoa tilanteessa, jossa he ajattelevat olevansa kyvykkäitä ja tietäviä kuin tilanteessa, jossa he tuntevat olevansa oppimattomia ja tietämättömiä.¹⁵⁵⁵ Epävarmuus uudelleenalinnan lopputuloksesta saattaa edistää taipumusta katumuksen kaihtamiseen. Koska uudelleenalintaa liittyy aina riski siitä, että uusi palveluntuottaja vastaa asiakkaan palvelutarpeisiin huonommin kuin nykyinen palveluntuottaja, ei tämä välttämättä kannusta tekemään uudelleenalintaa. Luopuminen uudelleenalinnan tekemisestä, toisin sanoen olla mieluummin tekemättä mitään, voi tällöin toimia keinona, jolla asiakas pyrkii minimoimaan uudelleenalinnasta mahdollisesti aiheutuvan mielipahan.¹⁵⁵⁶

¹⁵⁵¹ Socialstyrelsen 2015: 27.

¹⁵⁵² SOU 2017/38: 60.

¹⁵⁵³ Socialstyrelsen 2012d, 2015: 31; Konkurrensverket 2013: 100.

¹⁵⁵⁴ Socialstyrelsen 2012b: 42.

¹⁵⁵⁵ Health & Tversky 1991.

¹⁵⁵⁶ Ks. Korobkin 2014: 315.

Katumuksen kaihtamisen taustalla saattaa vaikuttaa laiminlyöntivinouma. Uudelleenvalinta saattaa johtaa samaan lopputulokseen kuin uudelleenvalinnan laiminlyönti, mutta ihmisillä on taipumus kokea tekemisestään aiheutunut tulos voimakkaammin kuin tekemättömyydestä aiheutunut lopputulos. Näin epävarmuus toiminnan tuloksesta saattaa ehkäistä uudelleenvalintaa.

Uudelleenvalinnan vähäisyyttä voi selittää myös rajoittunut oman edun tavoittelu. Valinnanvapausjärjestelmässä tuotetut sosiaalipalvelut ovat palveluja, joissa palvelun laatu syntyy asiakkaan ja palveluntuottajan välisessä vuorovaikutuksessa.¹⁵⁵⁷ Tästä syystä monille asiakkaille on tärkeää, että sama henkilö tuottaa hänelle palvelun.¹⁵⁵⁸ Tämä selittää ehkä osin sen, miksi tutkimusten mukaan asiakkaat kokevat valinnanvapausjärjestelmässä palveluntuottajan valintaa tärkeämmäksi sen, että he saavat valita palvelun tuottavan henkilön.¹⁵⁵⁹ Henkilökohtaisen vuorovaikutussuhteen muodostuminen saattaa kuitenkin edistää taipumusta rajoittuneen oman edun tavoitteluun. Esimerkiksi haastattelututkimuksissa kotipalvelujen asiakkaat ovat olleet huolissaan siitä, mitä palveluntuottajalle tapahtuu, jos he vaihtavat palveluntuottajaa.¹⁵⁶⁰ Rajoittuneen oman edun tavoittelun taustalla voi vaikuttaa kohteliaisuusvinouma. Haastattelututkimuksissa asiakkaat ovat kertoneet pelkäävänsä, että kun he tekevät uudelleenvalinnan, he loukkaavat nykyistä palveluntuottajaa.¹⁵⁶¹ Kohteliaisuusvinouma saattaa selittää sitä, että asiakkaiden tyytymättömyyden pitää kasvaa varsin suureksi, ennen kuin he päättävät toimia.¹⁵⁶²

Uudelleenvalinnan tekemättä jättämistä voi selittää myös tarjolla olevien valintavaihtoehtojen määrä. Jos kunnassa on vain kaksi palveluntuottajavaihtoehtoa, tyytymättömän asiakkaan tosiasialliset vaihtoehdot ovat joko pysyä nykyisen palveluntuottajan asiakkaana tai vaihtaa toiselle palveluntuottajalle. Vaihtoa saattaa kuitenkin ehkäistä se, että toinen palveluntuottaja ei pysty ottamaan vastaan uusia asiakkaita tai että asiakas ei ole innostunut valitsemaan ainoaa tarjolla olevaa palveluntuottajaa.¹⁵⁶³ Toisaalta vaikka palveluntuottajia olisi esimerkiksi kolme, ei tämä välttämättä edistä uudelleenvalinnan tekemistä, jos kumpikaan tarjolla olevista palveluntuottajavaihtoehdoista ei vastaa asiakkaan mieltymyksiä. Tämän seurauksena asiakkaalle järkevämpi vaihtoehto saattaa olla pyrkiä ratkaisemaan tyytymättömyyttä aiheuttava asia nykyisen palveluntuottajan kanssa eikä palveluntuottajaa vaihtamalla.¹⁵⁶⁴ Tämä on myös keino, jolla asiakas säästää uudelleenvalintaan liittyvissä vaihtokustannuksissa.

¹⁵⁵⁷ Konkurrensverket 2013: 105; SOU 2017/38: 138.

¹⁵⁵⁸ Socialstyrelsen 2012d: 15, 2015: 42; SKL 2017c: 27.

¹⁵⁵⁹ SOU 2014/2.

¹⁵⁶⁰ Konkurrensverket 2013: 105; Socialstyrelsen 2015: 27.

¹⁵⁶¹ Konkurrensverket 2013: 103.

¹⁵⁶² Socialstyrelsen 2012b: 30.

¹⁵⁶³ Ks. Socialstyrelsen 2012d: 11.

¹⁵⁶⁴ Socialstyrelse 2015: 28.

9 Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä ja palveluntuottajan valinnat käytäytymistaloustieteellisestä näkökulmasta

Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä palveluntuottajat toimivat kuntien (päämiesten) agentteina. Agentteina ne vastaavat siitä, että ne tarjoavat ja tuottavat palveluja allekirjoittamansa sopimuksen mukaisesti. Palveluntuottajat eivät päättää palvelujen tavoitteista, sisällöistä, vähimmäislaadusta, palveluun oikeutetuista eivätkä palvelusta maksettavasta korvauksesta. Näistä asioista päättävät päämiehet.¹⁵⁶⁵ Palveluntuottajien päätökset koskevat lähinnä valinnanvapausmarkkinoille hakeutumista, valinnanvapausmarkkinoilta pois vetäytymistä ja palvelujen markkinointia.

Tässä luvussa tarkastellaan vain palveluntuottajien valinnanvapausmarkkinoille tuloa koskevaa valintaa, koska tutkimustietoa valinnanvapausmarkkinoilta vetäytymisen syistä on vähän. Tietoa on lähinnä terveyskeskuspalveluja tuottavista palveluntuottajista, jotka ovat vetäytyneet pois valinnanvapausmarkkinoilta taloudellisten syiden takia.¹⁵⁶⁶ SKL:n selvitykset kuntien sosiaalipalveluja koskevista ostoista osoittavat, että valinnanvapausmarkkinoilta vetäydytään joko kokonaan tai toimittaa supistetaan vetäytymällä pois joidenkin kuntien valinnanvapausmarkkinoilta. Hyväksytyistä kotipalvelua tuottavista yksittäisistä yrityksistä¹⁵⁶⁷ noin 130 on vetäytynyt valinnanvapausmarkkinoilta, ja uusia yksityisiä yrityksiä on tullut markkinoille noin 50. Vuonna 2018 kotipalveluja tuottavia yksityisiä palveluntuottajia oli 516, mikä oli noin 80 vuotta 2016 vähemmän.¹⁵⁶⁸

Tässä luvussa ei käsitellä myöskään palveluntuottajien markkinointia koskevia valintoja, vaikka valinnanvapausjärjestelmässä palveluntuottajat saavat markkinoida

¹⁵⁶⁵ Ks. esim. SOU 2008/15: 85.

¹⁵⁶⁶ Esim. Konkurrensverket 2014a.

¹⁵⁶⁷ Yrityksiä, joilla on toimipaikka vain yhdessä kunnassa. Jos yrityksellä on toimipaikka useammassa kunnassa, on yritys laskettu lukumäärään vain kerran.

¹⁵⁶⁸ SKL 2017b, 2018b, 2019.

palvelujaan markkinointilainsäädännön säännösten puitteissa.¹⁵⁶⁹ Tämä johtuu siitä, että laki muistuttaa sisällöllisesti markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteessa koskevaa Suomen kuluttajasuojalainsäädännön sääntelyä. Markkinointilaissa on säännökset hyvästä ja asianmukaisesta markkinoinnista, sopimattomasta markkinoinnista ja markkinointilain säännösten rikkomisesta aiheutuvista sanktioista sekä asiakkaalle annettavista tiedoista. Lisäksi kunnat voivat kirjata tarjouspyyntöasiakirjoihinsa markkinointiin liittyviä asioita kuten sen, ettei hyväksytty kotipalveluntuottaja saa markkinoida palvelujaan asiakkaalle suoramarkkinoinnilla, vaan vain mainostamalla ainoastaan lehdessä tai yleisellä paikalla.¹⁵⁷⁰ Hyvän markkinointitavan noudattamatta jättäminen on myös määritelty tekijäksi, jonka nojalla palveluntuottaja voidaan sulkea pois valinnanvapausjärjestelmästä.¹⁵⁷¹ Koska palveluntuottajien markkinointia koskeva sääntely muistuttaa Suomen kuluttajasuojalainsäädäntöä, on oletettavaa, että Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä markkinointiin liittyvät viinomat ja heuristiikat ovat samoja, joita on käsitelty Suomen palvelusetelijärjestelmän yhteydessä.¹⁵⁷²

9.1 Markkinoille tuloon kannustavat tekijät

Ei-valintavaihtoehdon määräytymisperusteet

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoalueille kunnille on tärkeää, että ne pystyvät kannustamaan yksityisiä palveluntuottajia hakeutumaan valinnanvapausmarkkinoille. Jos ne eivät onnistu pyrkimyksissään, menevät valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton suunnitteluun ja valmisteluun käytetyt taloudelliset resurssit hukkaan. Samoin kilpailemisen oletetut hyödyt jäävät konkretisoitumatta täysimääräisesti. Kunnat voivat valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottamista, hyväksymiskriteereitä ja korvaustasoa koskevilla päätöksillään luoda palveluntuottajille kannusteita tulla valinnanvapausmarkkinoille. Esimerkiksi ei-valintavaihtoehdon määräytymisperusteiden julkaiseminen tarjouspyyntöasiakirjassa saattaa toimia kannustimena potentiaalisille palveluntuottajille hakeutua valinnanvapausmarkkinoille.¹⁵⁷³ Ei-valintavaihtoehdon valintaa koskevat kriteerit välittävät potentiaalisille hakijoille tietoa mahdollisuudesta saada ns. varmoja asiakkaita. Tätä tietoa ne voivat käyttää esimerkiksi arvioidessaan, kannattaako valinnanvapausmarkkinoille hakeutua.¹⁵⁷⁴ Tiedolla kunta voi myös vaikuttaa palveluntuottajien sijoittautumispäätöksiin.¹⁵⁷⁵

¹⁵⁶⁹ Konkurrensverket 2014c: 7.

¹⁵⁷⁰ Nyköping 2018.

¹⁵⁷¹ Simrishams 2018.

¹⁵⁷² Ks. kappale 6.3.

¹⁵⁷³ Prop. 2008/09:29: 99–100. Ks. myös esim. Tillväxtverket 2012b.

¹⁵⁷⁴ Prop. 2008/09:29: 99–100.

¹⁵⁷⁵ Ei-valintavaihtoehdon valintaa tarkasteltu tarkemmin kappaleessa 7.3.4.

Lopullisen päätöksen markkinoille tulosta tekevät kuitenkin yksityiset palveluntuottajat.

Yhteistyömahdollisuus muiden palveluntuottajien kanssa ja hakemiseen liittyvät informaatiokustannukset

Valinnanvapauslaista on löydettävissä useita keinoja, joilla yrittäjiä yritetään kannustaa hakeutumaan valinnanvapausmarkkinoille. Osa keinoista on samoja kuin Suomessa kuten mahdollisuus käyttää alihankkijoita ja jatkuva hakumahdollisuus.¹⁵⁷⁶ Ruotsissa palveluntuottajat voivat hakeutua valinnanvapausmarkkinoille myös ryhmittymänä.¹⁵⁷⁷ Lisäksi kunnille annettu velvoite ilmoittaa kansallisella valinnanvapausverkkosivustolla valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta ja hyväksymiskriteeristä, ovat keinoja, joilla pyritään säästämään potentiaalisten palveluntuottajien palveluntuottajaksi hakeutumiseen liittyviä informaatiohankintakustannuksia.¹⁵⁷⁸ Verkkosivustolta potentiaaliset hakijat löytävät yksinkertaisesti ja helposti kaikki hakemiseen liittyvät asiakirjat yhdestä paikasta. Ruotsin Kilpailuviraston (2013, 2014a) tutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että potentiaaliset palveluntuottajat käyttävät informaatiolähteinään ensisijaisesti kunnan omia verkkosivuja ja kunnan valinnanvapausjärjestelmästä tuottamaa kirjallista materiaalia.

Jatkuva ilmoitusmenettely saattaa kuitenkin palveluntuottajaksi hakeutumisen sijasta ehkäistä hakemuksen lähettämistä. Tämä johtuu viivyttelyvaikutuksesta. Jos palveluntuottaja on epävarma järjestelmään hakeutumisen taloudellisesta kannattavuudesta (saako hän riittävästi asiakkaita) ja palveluntuottajaksi hakeutumiselle ei ole asetettu määräaikaa, saattaa palveluntuottaja lykätä hakemista. Tämä voi taas johtaa siihen, ettei hän hae palveluntuottajaksi lainkaan, vaikka se olisi ollut hänen etunsa mukaista. Viivyttelyvaikutus voi johtaa myös siihen, että yksityinen palveluntuottaja menettää suhteessa muihin hakijoihin etunsa olla ensimmäinen valinnanvapausmarkkinoille tuleva toimija. Tutkimusten mukaan markkinoille tulon ajankohdalla onkin merkitystä yrityksen onnistumiselle ja selviytymiselle.¹⁵⁷⁹

Kysymys on siitä, että ensimmäisenä kehittymässä oleville valinnanvapausmarkkinoille tulevalla yksityisellä palveluntuottajalla on vain yksi kilpailija: kunnan oma tuotanto. Vaikka kunnan omalla tuotannolla voidaan katsoa olevan etulyöntiasema suhteessa yksityiseen palveluntuottajaan muun muassa asiakkaiden muuttumattomuusvinouman ja rajoittuneen oman edun vinouman seurauksena, joutuu ensimmäisenä markkinoille tuleva yksityinen palveluntuottaja kilpailemaan potentiaalisista asiakkaista vain yhden kilpailijan kanssa. Tällöin esimerkiksi mahdollisuus mainos-

¹⁵⁷⁶ Prop. 2008/09:29: 83.

¹⁵⁷⁷ Valinnanvapauslaki 5 luku 1 §.

¹⁵⁷⁸ Ks. Prop. 2008/09:29: 66–68.

¹⁵⁷⁹ Ks. Golder & Gerard 1993. Ks. myös HE 16/2018 vp.

taa palveluja tarjouspyyntöasiakirjan asettamissa raameissa antaa yksityisille palveluntuottajille huomattavasti paremmat mahdollisuudet tulla näkyväksi potentiaalisille asiakkaille. Lisäksi kun palveluntuottajat voivat mainonnassaan hyödyntää ihmisten taipumusta vaikutusheuriistiikkaan¹⁵⁸⁰, lisää se heidän mahdollisuuttaan tulla valituksi. Sen sijaan jos palveluntuottaja hakeutuu viivyttelyvaikutuksen seurauksena valinnanvapausmarkkinoille vasta siinä vaiheessa, kun markkinoilla on jo runsaasti muita palvelujentuottajia, on asiakkaista käytävä kilpailu kovempaa. Esimerkiksi terveyskeskuksia koskevan Ruotsin Kilpailuviraston tutkimuksen mukaan yksityisissä terveyskeskuksissa, jotka aloittivat *vårdval-järjestelmän* voimaantulon jälkeen, listattuja potilaita oli huomattavasti vähemmän (keskimäärin 4 850) verrattuna yksityisiin terveyskeskuksiin, jotka olivat aloittaneet toimintansa ennen järjestelmän voimaantuloa (keskimäärin noin 8 300). Lisäksi ennen järjestelmän voimaantuloa aloittaneissa yksityisissä terveyskeskuksissa olevien listattujen potilaiden määrä ei ollut merkittävästi pienempi kuin maakäräjien ylläpitämissä terveyskeskuksissa (keskimäärin noin 8 700 potilasta).¹⁵⁸¹

Mahdollisuus tuottaa lisäpalveluja

Ruotsissa valinnanvapausjärjestelmässä toimivat yksityiset palveluntuottajat voivat tarjota asiakkaille lisäpalveluja, kun taas kunnallisilla palveluntuottajilla tätä mahdollisuutta ei ole. Lisäpalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi lumitöitä, yksinkertaisia puutarhatöitä, suursiivousta, vaatehuoltoa tai ikkunanpesua.¹⁵⁸² Ne ovat palveluja, joiden saaminen ei edellytä yksilöllistä tarvearviota¹⁵⁸³, vaan asiakkaan omaa halua ja kykyä maksaa niistä. Esimerkiksi jos asiakas haluaa saada enemmän tiettyä palvelua (tunteja, käyntejä) kuin tuesta päättävä viranomainen on hänelle tarvearvion

¹⁵⁸⁰ Esimerkiksi Tukholman valinnanvapausjärjestelmässä yksi kotipalveluja tuottava yksityinen yritys on AB MTG Humanus. Yrityksen kotisivustolla kotipalveluja mainostetaan muun muassa seuraavasti. Toiminnassamme emme ole sitoutuneet tiettyihin malleihin tai sääntöihin vaan asetamme ilmeisen kysymyksen: Kuinka kauan haluat, että olemme luonasi? Mainoksella potentiaalisille asiakkaille luodaan kuva siitä, että asiakkaat päättävät siitä, kuinka paljon palvelua he haluavat. Jos asiakas maksaa itse palvelustaan, mainos kohdistuu oikein. Sen sijaan jos asiakas rahoittaa palvelun osin julkisin verovaroin, asiakas ei itse päättä siitä, kuinka paljon hän palvelua yrittäjältä haluaa ostaa. Sen määrittelee palvelusta päättävä viranomainen.

¹⁵⁸¹ Konkurrensverket 2014a: 42–44. Ks. myös Lundvall ym. 2011: 18.

¹⁵⁸² Konkurrensverket 2013: 86; SOU 2014/2: 82.

¹⁵⁸³ Kunnalliset toimijat voivat tarjota asiakkaille lisäpalveluja lain (*lag om vissa kommunala befogenheter* 2009:47) puitteissa ilman yksilöllistä tarveharkintaa. Lain 2 luvun 7 §:n mukaan kunnat voivat tarjota palveluja 67 vuotta täyttäneille. Palveluilla tarkoitetaan palveluja, joiden tarkoituksena on ehkäistä onnettomuuksia, vammoja tai sairauksia ja jotka eivät ole henkilökohtaista sairaanhoitoa. Palvelut voivat olla asiakkaalle ilmaisia tai kunta voi periä niistä kohtuullisen asiakasmaksun (Erlandsson ym. 2013: 32). Maksu ei kuitenkaan saa ylittää palvelun tuottamisesta kunnalle aiheutuvaa kustannusta (*lag om vissa kommunala befogenheter* 2 luku 8 §).

perusteella myöntänyt, voi asiakas omalla kustannuksellaan ostaa lisäpalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Tällöin yksityinen palveluntuottaja perii maksun suoraan asiakkaalta. Lisäpalvelujen osalta asiakas ja palveluntuottaja solmivat keskenään yksityisoikeudellisen sopimuksen¹⁵⁸⁴, johon sovelletaan kuluttajansuojalain (*konsumenttjänstlag 1985:716*) säännöksiä valitusoikeudesta, vahingonkorvauksista, hinnan alentamisesta ja purkamisesta.¹⁵⁸⁵ Yksityisten palveluntuottajien tuottamat lisäpalvelut rinnastuvat siten tavallisiin markkinaehtoiisiin palveluostoihin kuten Suomessa.

Hallituksen esityksessä Prop. 2008/09:29 päätöstä siitä, etteivät kunnalliset toimijat saa tarjota lisäpalveluja, perusteltiin ulkoisvaikutuksilla. Jos kunnallisille toimijoille annettaisiin sama mahdollisuus tarjota lisäpalveluja kuin yksityisille yrityksille, sillä olisi negatiivisia vaikutuksia pienyrityksille. Kunnasta tulisi yksityisten palveluntuottajien kilpailija perinteisesti yksityisille palveluntuottajille kuuluvilla ns. lisäpalvelumarkkinoilla. Tämä ei suosisi yksityisiä palveluntuottajia eikä olisi linjassa valinnanvapauslain tavoitteiden kanssa.¹⁵⁸⁶ Päätöksen perustelut olivat siten elinkeinopoliittisia. Lisäksi kun vain yksityiset palveluntuottajat saavat tarjota lisäpalveluja, on se mielletävissä myös taloudelliseksi kannustimeksi yksityisille palveluntuottajille hakeutua valinnanvapausmarkkinoille. Lisäpalvelut ovat keino laajentaa liiketoimintaa (kuluttajista¹⁵⁸⁷ asiakkaisiin¹⁵⁸⁸) ja lisätä kannattavuutta (asiakkaista kuluttajiin).¹⁵⁸⁹

Ruotsin Kilpailuviraston tutkimuksessa haastatelluista kymmenen kunnan yksityisistä palveluntuottajista noin 70 prosenttia tarjosi asiakkaille lisäpalveluja. Lisäpalvelujen osuus liikevaihdosta ei kuitenkaan ollut merkittävä. Haastateltavat arvioivat lisäpalvelujen osuudeksi noin kuusi prosenttia liikevaihdosta.¹⁵⁹⁰ Tillväxtverket (2012a) tutkimuksessa mukana olleista kotipalveluyrityksistä 72 prosenttia tarjosi lisäpalveluja ja yrityksistä runsas 50 prosenttia myös käytännössä tuotti niitä asiakkaille. Lisäpalvelujen osuus kotipalveluyritysten liikevaihdosta oli 10–20 prosenttia. Tutkimuksen mukaan lisäpalveluiden ostaminen oli myös lisääntynyt.¹⁵⁹¹ Tulokset viittaavat siihen, että riippuen tutkimuskohteista tulokset antavat erilaisen kuvan va-

¹⁵⁸⁴ Prop. 2008/09:29: 123; SOU 2014/2: 82.

¹⁵⁸⁵ Prop. 2008/09:29: 123–124.

¹⁵⁸⁶ Prop. 2008/09:29: 127.

¹⁵⁸⁷ Kuluttajilla tarkoitetaan palvelunsa itse maksavia, jotka itse määrittelevät palvelutarpeensa.

¹⁵⁸⁸ Asiakkailta tarkoitetaan palvelun tarvitsijoita, jotka eivät itse maksa palvelujaan ja joiden oikeus julkisin verovaroin rahoitettuihin palveluihin perustuu tarvearvioon.

¹⁵⁸⁹ Konkurrensverket 2013: 86.

¹⁵⁹⁰ Konkurrensverket 2013: 87.

¹⁵⁹¹ Tillväxtverket 2012a: 13–14.

linnanvapausjärjestelmän piirissä olevien asiakkaiden halusta ja taloudellisesta kyvystä ostaa lisäpalveluja joko kokonaan omalla kustannuksellaan tai verovähennyksellä¹⁵⁹² (*RUT-tjänster*)¹⁵⁹³.

Ruotsin Kilpailuviraston haastattelututkimuksessa kunnalliset toimijat katsoivat, että lisäpalvelut luovat yksityisille palveluntuottajille kilpailuedun suhteessa kunnallisiin tuottajiin. Heidän mukaansa asiakkaat valitsevat palveluntuottajan jo alun perin sen perusteella, että he haluavat ostaa lisäpalveluja.¹⁵⁹⁴ Tutkimuksessa haastatelluista kotipalvelujen asiakkaista kuitenkin vain kahdeksan prosenttia kertoi ostaneensa joskus lisäpalveluja palveluntuottajaltaan.¹⁵⁹⁵

Kysymys voi olla siitä, että asiakkaat, jotka ovat jo omalla kustannuksellaan hankkineet verovähennysoikeuteen perustuvia RUT-palveluja¹⁵⁹⁶, valitsevat valinnanvapausjärjestelmässä saman palveluntuottajan säilyttääkseen palvelusuhteen jatkuvuuden. Tällöin palveluntuottajan valintaa saattaa ohjata muuttumattomuusviinoma tai hallintavaikutus. Tämä perustuu siihen, että RUT-palvelut ovat palveluja, joiden työ kustannuksista asiakkaat voivat saada verovähennystä. Esimerkiksi 65 vuotta täyttäneet saavat vuosittain vähentää enintään 50 000 kruunun työ kustannuksista 50 prosenttia.¹⁵⁹⁷ Vuonna 2011 RUT-ostajista yli 65-vuotiaita oli 35 prosenttia.¹⁵⁹⁸ Verovähennystä voi saada esimerkiksi henkilökohtaiseen hygieniaan, pukeutumiseen ja riisuutumiseen, ulkona kävelyyn, asiointiapuun terveyskeskuksessa, pankissa ja ostoksilla, apuun ruoanlaitossa, laskujen maksamisessa ja ääneen lukemisessa sekä sekavan ihmisen valvomisessa. Lisäksi verovähennykseen oikeuttavia palveluja ovat yksinkertaiset siivoustyöt, vaatehuolto, nurmikon leikkaus ja haravointi.¹⁵⁹⁹ Verovähennystä voi siten saada osin samoista palveluista, joita järjestetään myös valinnanvapausjärjestelmällä. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että RUT-ostajat voivat olla potentiaalisia valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävien kotipalvelujen asiakkaita. RUT-palvelut saattavat toimia monille vanhoille ihmisille tienä kunnallisten kotipalvelujen asiakkuuteen.¹⁶⁰⁰ Tällöin RUT-palveluja tarjoaville yksityisille palveluntuottajille voi olla kannattavaa hakea valinnanvapausjärjestelmällä järjestettävien kotipalvelujen ja etenkin kotipalvelujen tukipalvelujen palve-

¹⁵⁹² *Lag om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete 2009:194 ja Inkomstskattelag 1999:1229* 67 luku 11 §–19 §.

¹⁵⁹³ Tarkoitetaan kotitalouspalveluja (*hushållsarbete*). RUT on lyhenne sanoista rengöring, underhåll och tvätt.

¹⁵⁹⁴ Ks. esim. Tillväxtverket 2012b: 23.

¹⁵⁹⁵ Konkurrensverket 2013: 87–88.

¹⁵⁹⁶ Suomen kotitalousvähennys ja Ruotsin ”RUT-palvelujärjestelmä” muistuttavat rakenteeltaan ja tavoitteiltaan toisiaan. Kotitalousvähennystä tarkasteltu kappaleessa 3.2.1.

¹⁵⁹⁷ Skatteverket 2019.

¹⁵⁹⁸ Skatteverket 2011: 8.

¹⁵⁹⁹ Inkomstskattelag 67 luku 13 §.

¹⁶⁰⁰ Konkurrensverket 2013: 88.

luntuottajaksi. Tämä perustuu siihen, että asiakkaiden palvelutarpeen kasvaessa, esimerkiksi kun he tarvitsevat kotipalvelujen tukipalvelujen ohella myös hoivapalveluja, yksityinen palveluntuottaja voi tarjota asiakkailleen myös näitä palveluja.¹⁶⁰¹ Lisäksi ihmisten taipumus kohteliaisuusvinoumaan voi edistää sitä, etteivät asiakkaat hanki heille myönnettyjä kunnan rahoittamia hoivapalveluja toiselta yksityiseltä palveluntuottajalta.

Lisäpalvelut voivat kasvattaa palveluntuottajan tuloja myös sitä kautta, että palveluntuottaja voi tuottaa asiakkaalle samalla käynnillä sekä valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvan palvelun että lisäpalvelun. Kun hänen ei tarvitse matkustaa asiakkaan luokse kahta kertaa, hän voi saavuttaa synergiaetua palvelujen yhdistämisestä. Tämä taas lisää hänen lisäpalvelustaan saamaansa voittoa, jos matkakustannukset sisältyvät kunnan valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvan palvelun tuottamisesta maksettavaan korvaukseen.

Yksityisille palveluntuottajille asiakkaiden kaksinainen rooli valinnanvapausjärjestelmässä asiakkaana ja kuluttajana aiheuttaa kuitenkin transaktiokustannuksia. Palveluntuottajan pitää erottaa esimerkiksi samaa palvelua tuottaessaan, mikä palveluun käytetystä ajasta tilastoituu valinnanvapausjärjestelmään, mikä taas itsemaksavalle asiakkaalle. Samoin hänen pitää laskuttaa samasta palvelusta kahta eri tahoa. Lisäksi riskinä on, että jos asiakas on tyytymätön palveluntuottajan lisäpalveluna tuottamaan palveluun, asiakas ilmaisee tyytymättömyytensä valinnanvapausjärjestelmällä tuotettuja palveluja koskevassa käyttäjäkyselyssä. Palveluntuottajan saamat heikommat arviot voivat taas vaikuttaa hänen maineeseensa ja aiheuttaa hänelle mainekustannuksia.

Sijoittautumisvapaus

Ruotsissa kuntien hoito- ja hoivapalvelujen ostot (ml. julkisen hankintalain mukaiset ostot) yksityisiltä palveluntuottajilta ovat kasvaneet vajaalla 124 prosentilla vuosien 2006–2017 välisenä aikana. Vuonna 2017 yksityisiltä palveluntuottajilta ostettujen hoito- ja hoivapalvelujen osuus hoito- ja hoivapalvelujen kokonaiskustannuksista oli 18 prosenttia. Hoito- ja hoivapalveluista yksityisiltä palveluntuottajilta ostetaan eniten vanhus- ja vammaispalveluja (*omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning*). Suuri osa vanhus- ja vammaispalveluista tuotetaan siten edelleen kunnan omana toimintana.¹⁶⁰²

Kuntien lisääntyneet ostot yksityisiltä palveluntuottajilta näkyvät myös näitä palveluja tuottavien palveluntuottajien määrässä. Vuonna 2017 vanhuspalveluja ja vammaisten tukipalveluja (*insatser till personer med funktionhinder*) tuotti yhteensä

¹⁶⁰¹ Ks. esim. Szebehely 2011: 222.

¹⁶⁰² SKL 2019: 24–25.

noin 9 880 yksityistä palveluntuottajaa (*privata utövare*).¹⁶⁰³ Hoito- ja hoivapalveluiden alueella toimivien yksityisten yritysten määrän kasvussa valinnanvapausjärjestelmällä katsotaankin olleen ratkaiseva merkitys.¹⁶⁰⁴

Valinnanvapausjärjestelmään hakeutumiseen kannustavana tekijänä voidaan pitää sitä, että hyväksytty palveluntuottaja saa itse päättää, mihin hän haluaa kunnan alueella sijoittautua.¹⁶⁰⁵ Tällöin sijoittautumispäätöstä tehtäessä markkinoiden koolla on merkitystä. Mitä suurempi potentiaalinen asiakaskunta on, sitä paremmat mahdollisuudet palveluntuottajalla on saada asiakkaita, ja kattaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset.¹⁶⁰⁶ Suuri asiakaskunta myös vähentää aloittamiseen ja toiminnan harjoittamiseen liittyviä riskejä.¹⁶⁰⁷ Käytännössä markkinoiden koon vaikutus näkyy sekä kuntien välisinä että sisäisinä eroina.¹⁶⁰⁸ Lokakuussa 2018 kotipalveluita tuottavia yksityisiä palveluntuottajia oli kunnissa keskimäärin 1,52. Tämä kertoo siitä, että valtaosa yksityisistä palveluntuottajista tarjoaa palvelujaan vain yhdessä tai kahdessa kunnassa. Ruotsissa oli myös kuntia, joissa ei ollut valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta huolimatta yhtään kotipalveluita tuottavaa yksityistä palveluntuottajaa. Vastaavasti kahdessa kunnassa oli yli 26 yksityistä palveluntuottajaa, kun taas esimerkiksi Tukholman kaupungissa toimi 99 palveluntuottajaa.¹⁶⁰⁹

Yksityisten palvelujentuottajien sijoittautumiseen tiheästi asutuille alueille vaikuttaa myös korvaustaso ja vaihtoehtoiskustannukset. Koska yksityisten yritysten tavoitteena on tuottaa voittoa, on pitkistä välimatkoista (kuten polttoainekustannuksilla ja matkaan kuluvalla ajalla) aiheutuvilla kustannuksilla merkitystä. Lisäksi pitkien välimatkojen takia siirtyminen asiakkaiden välillä pitenee, ja se vaikuttaa myös päivässä palveltavien asiakkaiden kokonaismäärään. Esimerkiksi kaupungeissa palveluntuottajat voivat samassa ajassa palvella useampia asiakkaita kuin harvaan asutuilla alueilla. Tämä merkitsee sitä, että harvaan asutuille alueille sijoittautumisen vaihtoehtoiskustannukset ovat suuret. Tällöin harvemmin asutuilla seuduilla palvelun tuottamisesta maksettavien korvausten pitäisi olla suurempia kuin kaupungeissa ja tiheästi asutuilla alueilla.

¹⁶⁰³ SKL 2019: 74.

¹⁶⁰⁴ SKL 2017b: 91.

¹⁶⁰⁵ Esimerkiksi Ruotsin Kuluttaja- ja kilpailuvirastoon on tehty toimenpidepyyntöjä ja valituksia, jotka ovat koskeneet palveluntuottajan sijoittautumista koskevia vaatimuksia. Kuluttaja- ja kilpailuviraston päätös Dnr 301/2009 19.3.2010 koski terveydenhuollon tuottajan sijoittautumista, Dnr 455/2010 19.1.2011 sivutoimipisteen sijoittamispaikkaa ja Dnr 333/2014 12.12.2014 vårdval-järjestelmää.

¹⁶⁰⁶ Lundvall ym. 2011: 4; Konkurrensverket 2013: 71.

¹⁶⁰⁷ Tillväxtverket 2012b: 8.

¹⁶⁰⁸ Konkurrensverket 2013: 73–74, 2014b: 48; SOU 2014/2: 74–76.

¹⁶⁰⁹ SKL 2019: 46.

SKL:n kotipalvelujen korvaustasoja koskevan selvityksen tulokset vahvistavat osittain oletuksen. Selvityksen mukaan kunnissa, joissa ei ollut yhtään tai vain muutamia (1–5) palveluntuottajia, kotipalveluista maksettavat korvaukset olivat yleisesti muita kuntia suurempia. Poikkeuksen tekevät kotipalvelujen tukipalveluista maksettavat korvaukset. Ne olivat korkeimmat kunnissa, joissa palveluntuottajia oli 26 tai enemmän.¹⁶¹⁰

Korkeampia korvauksia maksavat kunnat olivat lähinnä alle 15 000 asukkaan kuntia, joissa ei ollut yhtään tai oli vain muutamia palveluntuottajia. Muita kuntia suurempi korvaustaso ei kuitenkaan näytä kannustavan hakijoita hakeutumaan näihin kuntiin. Tämä viittaisi siihen, että korkeasta korvaustasosta huolimatta sijoittautumista ei katsota liiketaloudellisesti kannattavaksi. Tätä saattaa selittää informaation ylivoima. Potentiaalisille hakijoille tieto siitä, ettei alueelle ole hakeutunut valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta huolimatta yhtään yksityistä palveluntuottajaa, lisää todennäköisyyttä sille, etteivät valinnanvapausmarkkinoille tuloa harkitsevat tai valinnanvapausmarkkinoilla laajentamista suunnittelevat palveluntuottajat hakeudu kyseisiin kuntiin.

9.2 Markkina-analyysin tekeminen

Yksityisiä palveluntuottajia ohjeistetaan tekemään markkina-analyysi ennen palveluntuottajaksi hakeutumista.¹⁶¹¹ Ruotsin Kilpailuviraston tekemän tutkimuksen tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että suuri osa palveluntuottajista hakeutuu valinnanvapausmarkkinoille ilman markkina-analyysin tekoa. Tutkimuksessa haastatelluista 32 yksityisestä palveluntuottajasta neljä oli tehnyt jonkinlaisen markkina-analyysin ennen palveluntuottajaksi hakemistaan. Tulokset myös osoittivat, että suuret yritykset tekivät merkittävästi enemmän yksityiskohtaisia markkina-analyyssejä, kun taas pienemmät yrittäjät usein ohittivat suunnittelutyön.¹⁶¹² Pienten yritysten markkina-analyysin tekemättä jättäminen saattaa kertoa osaamattomuudesta, mutta myös siitä, että valinnanvapausmarkkinoille hakeudutaan erilaisten vinoumien ja heuristiikkojen vallassa.

Yksi tällainen vinouma voi olla luottamusvinouma. Luottamusvinouman vallitessa palveluntuottaja luottaa siihen, että hän kykenee erottautumaan tai profiloitumaan muista kilpailijoista ja saa tätä kautta itselleen asiakkaita, jolloin markkina-analyysin tekeminen on turhaa. Käytännössä tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt yksityiskohtaiset vaatimukset kuitenkin joko ehkäisevät kokonaan tai rajoittavat voimakkaasti profilointimahdollisuuksia.¹⁶¹³

¹⁶¹⁰ SKL 2017a.

¹⁶¹¹ Kammarkollegiet 2013a: 9; Konkurrensverket 2014a: 8.

¹⁶¹² Konkurrensverket 2013: 94.

¹⁶¹³ SOU 2014/2: 84.

Markkina-analyysin tekemättä jättämistä voi selittää myös saatavuusheuristii-kalla. Tällöin hakija saattaa arvioida markkinoille tulon kannattavuutta sen perusteella, mitä hän muistaa lukeneensa. Esimerkiksi SKL:n selvityksen mukaan hoiva ja sosiaalipalveluja (*omsorg och socialtjänst*) tuottavien yksityisten palveluntuottajien liikevoitto oli keskimäärin 8,6 prosenttia vuonna 2015 ja myynti kasvoi edellisestä vuodesta 9,7 prosenttia. Erityisesti pienet yritykset olivat tehneet suurempaa voittoa kuin suuret yritykset.¹⁶¹⁴ Tämä saattaa johtaa siihen, että markkina-analyysin sijasta palveluntuottajaksi hakeva arvioi todennäköisyyttään menestyä markkinoilla lukemansa perusteella. Tällöin hän jättää ottamatta huomioon sen, että liikevoitossa on alueellisia, yrityksen koon ja palvelujen mukaisia eroja.

Markkina-analyysin tekemättä jättämisen syynä voi olla myös sen tekemisestä aiheutuvat kustannukset. Markkina-analyysiin tekoon tarvittavien tietojen etsintä ja kerääminen aiheuttaa informaatiohankintakustannuksia ja hankitun tiedon ymmärtäminen informaatioprosessointikustannuksia. Lisäksi jos hakija on myös jo tehnyt päätöksen hakeutua valinnanvapausmarkkinoille tai tuottaa jo markkinoilla esimerkiksi RUT-palveluja, voivat informaatiokustannukset edistää sitä, että hakija käyttäytyy rationaalisen tietämättömästi. Tämän seurauksena hakija voi ajatella, että miksi laatia markkina-analyysi, jos sillä ei ole päätöksen kannalta merkitystä.

Lisäksi markkina-analyysin laiminlyöntiä voi selittää vahvistusvinouma. Markkina-analyysin tekemisen sijasta palveluntuottaja etsii tietoja, jotka vahvistavat hänen ennakkokäsitystään siitä, että markkinoille kannattaa hakeutua.

Markkina-analyysin laiminlyönnillä saattaa olla kuitenkin negatiivisia ulkoisvaikutuksia asiakkaille ja kunnille. Jos palveluntuottaja ei saa toimintaansa taloudellisesti kannattavaksi ja vetäytyy markkinoilta, aiheuttaa tämä asiakkaille ja kunnille kustannuksia. Asiakkaille aiheutuu uuden palveluntuottajan valintaan liittyviä informaatiokustannuksia. Kunnille kustannuksia aiheutuu taas siitä, että valinnanvapausmarkkinoilta vetäytyneen palveluntuottajan asiakkaille pitää löytää uudet palveluntuottajat.

¹⁶¹⁴ SKL 2017b: 101–102.

10 Tulokset

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia sitä, onko palvelusetelijärjestelmä rakennettu niin, että se toimii taloudellisesti tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti. Käyttäytymistaloustieteellistä näkökulmaa hyödyntäen tutkittiin sitä, onko palvelusetelilaki rakennettu siten, että se pystyy vastaamaan lain esitöissä asetettuihin tavoitteisiin. Palvelusetelijärjestelmää arvioitiin sen mukaan, miten onnistuneesti tai hyvin se toteuttaa säännön asettaman normin, joka määrää, millaista sääntelyn kohderyhmien käyttäytymisen pitäisi olla. Tarkoituksena on siis osoittaa valintojen tekemisen näkökulmasta, onko valinnanvapaudessa kysymys hyvästä vai ongelmallisesta asiasta.

Palvelusetelilain asiakkailta, kunnilta ja palveluntuottajilta edellyttämiä valintoja tutkittiin preskriptiivisellä lähestymistavalla¹⁶¹⁵. Tavoitteena on tuottaa uudenlaista ymmärrystä valintojen syistä ja siitä, miksi sääntelyn kohteet eivät välttämättä toimi niin kuin lainsäätäjät olettaa. Kuinka paljon tämä johtuu siitä, että myös lainsäätäjiä vaivaavat vinoumat ja heuristiikat ja toisaalta siitä, että sääntelyn kohderyhmiä ja toimeenpanijoita vaivaavat samat vinoumat ja heuristiikat?

Suomen palvelujärjestelmää peilattiin Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä tehtyihin valintoihin ja niiden seurauksiin. Ruotsin järjestelmää koskevia tuloksia hyödynnetään arvioitaessa sitä, onko Suomen palvelusetelijärjestelmään sisältyvät valinnat rakennettu niin, että ne edistävät valinnanvapaudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, sekä pohdittaessa kehittämis ehdotuksia.

Tutkimuksen keskeiset tulokset esitetään kahdessa alaluvussa. Alaluvussa 10.1 vastataan tutkimuksen kahteen alatutkimuskysymykseen. Luvun tutkimustulokset on kirjoitettu siten, että jokaisen sääntelyn tarpeen perustelun yhteydessä esitetään myös keino tai keinot, jolla ongelma on pyritty ratkaisemaan, sekä valintoja koskevien tulosten pohjalta mahdollisia syitä sille, miksi ongelman ratkaisukeino ei välttämättä toimi. Tulokset koskevat palvelusetelijärjestelmää, mutta silloin kun tulokset ovat yhteneväiset myös Ruotsin valinnanvapausjärjestelmää koskevien tutkimustulosten kanssa, puhutaan tulosten yhteydessä valinnanmahdollisuuksia edistävästä jär-

¹⁶¹⁵ Jollsin ym. (1998: 1522) mukaan preskriptiivisellä lähestymistavalla ei pyritä selittämään lain vaikutuksia ja perusteluja lain säätämiseksi. Sen sijaan lähestymistavalla tutkitaan sitä, miten laki voitaisiin rakentaa siten, että sillä pystytään saavuttamaan asetetut päämäärät.

jestelmistä. Alaluvussa 10.2 esitetään yleisiä arvioita käyttäytymistaloustieteen hyödynnettävyydestä. Alaluvussa 10.3 vastataan tutkimuksen pääkysymykseen ja alaluvussa 10.4 esitetään kehittämissuositukset.

10.1 Sääntelyn tarpeen perustelut, täytäntöönpano ja toivuus

Sääntelyn tarpeita koskevat tutkimustulokset osoittivat, että palvelusetelilain säätämisen oikeudellisista perusteluista oli löydettävissä kaikki tarkastellut taloudelliset perustelut. Palvelusetelilain sääntelyn tarpeen perustelujen tulkitseminen oikeustaloustieteellisellä käsitteistöllä tuotti esiin myös julkilausumattomia tavoitteita, kuten asiakkaiden haitallisen valikoinnin ehkäiseminen, jotka poikkeavat palvelusetelilakiin ja sen esitöihin kirjoitetuista tavoitteista. Taloustieteellisesti ilmaisten palvelusetelilain tavoitteena on edistää kunnallisilla sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoilla monopolistista kilpailua, vähentää kunnan tuottamien meriittipalvelujen kysyntää, parantaa tarjolla olevien yksityisten tuotantoresurssien hyödyntämistä ja vähentää transaktiokustannuksia. Tutkimustulokset osoittivat myös, että palvelusetelijärjestelmä on vaihtoehto julkisen hankintalain hankintamenettelyille silloin, kun kysymys on kansallisen kynnysarvon alittavista hankinnoista. Tällaisissa tilanteissa palvelujen hankintaa ohjaavat hallintolain säännökset.¹⁶¹⁶ Hankintamenetelmänä palvelusetelilaki eroaa hankintalaista merkittävimmin siinä, että kunnan sijasta kilpailuttajina toimivat asiakkaat ja valinnanvapaus toimii keinona, jolla palveluntuottajia kilpailutetaan.

Epätäydellinen kilpailu perusteena palvelutuotannon monipuolistamiselle

Tutkimustulokset osoittivat, että palvelusetelilain säätämisen tarvetta perustellaan epätäydellisellä kilpailulla. Pk-yritykset eivät kykene kilpailemaan tasaveroisesti suurempien yritysten kanssa kunnallisille sosiaali- ja terveysmarkkinoille pääsystä. Tämä on ongelma, koska markkinoilla ei ole riittävästi palveluntarjoajia. Tämän seurauksena yhdellä tai muutamalla palveluntuottajalla voi olla kunnallisilla sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoilla suhteettoman suuri markkinaosuus. Palvelusetelilain esitöissä ei kuitenkaan esitetty tarkempia syitä epätäydellistä kilpailua aiheuttavista syistä, mutta tutkimustulokset osoittivat, että syyt liittyvät hankintalakiin.

Epätäydellistä kilpailua aiheuttavat tekijät liittyivät hankintamenettelyihin ja niistä lähinnä suorahankintaan ja puitejärjestelyihin. Koska suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee valitsemiensa palveluntuottajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta hankintailmoitusta, ei halukkailla palveluntarjoajilla ole

¹⁶¹⁶ Ks. Määttä & Voutilainen 2017.

mahdollisuutta päästä tekemään tarjoustta. Suorahankinta saattaa edistää myös muut-
tumattomuusvinoumaa¹⁶¹⁷. Kunnat hankkivat palvelut palveluntuottajilta, joiden pal-
veluista niillä on aikaisempaa kokemusta. Puitejärjestely taas mahdollistaa sen, että
kunnat voivat tehdä hankintasopimuksia poikkeuksellisesti myös neljää vuotta pi-
demmäksi ajaksi. Mahdollisuus solmia useamman vuoden pituisia hankintasopimuk-
sia tukee kuitenkin laiminlyöntivinoumaa¹⁶¹⁸. Kunnat solmivat pitempiaikaisia sopi-
muksia, vaikka lyhytaikaisten sopimusten solmiminen saattaisi kilpailuttamisella
saatujen säästöjen näkökulmasta olla kunnalle kannattavampaa. Transaktiokustan-
nusten näkökulmasta pitempiaikaisten sopimusten solmiminen saattaa olla kunnalle
kuitenkin taloudellisesti järkevä valinta. Monivuotisilla sopimuksilla kunnat säästä-
vät palveluntuottajien etsintäkustannuksissa (kilpailuttaminen), sopimusta edeltä
vissä neuvottelukustannuksissa, sopimuksen laadintakustannuksissa ja sopimuksen
täytäntöönpanoa koskevista valvontakustannuksista. Suorahankinta ja puitejärjeste-
lyt sulkevat kuitenkin kunnalliset sosiaali- ja terveystalouden markkinat tarjoussopimuk-
sen hävinneiltä ja uusilta palveluntarjoajilta mahdollisesti pitkäksiin aikaa. Sen si-
jaan palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelillä järjestettävästä palvelusta on ilmoi-
tettava julkisesti, hyväksymismenettelyä käytettäessä kaikki hyväksymiskriteerit
täyttävät palvelusetelituottajat hyväksytään ja hyväksyntä on voimassa niin kauan,
kun kunta järjestää palvelun palvelusetelillä ja palvelusetelituottaja täyttää hyväksy-
miskriteerit. Hyväksymismenettely näyttyy siten keinona, jolla voidaan supistaa
palvelusetelituottajien etsintään, neuvotteluun ja sopimusten laadintaan liittyviä
transaktiokustannuksia.

Hyväksymismenettelyn suosiota voidaan selittää myös nykyisyysvinoumalla¹⁶¹⁹ ja likinäköisyysvinoumalla¹⁶²⁰. Nykyisyysvinouman vallitessa kunnat painottavat valintatavan valinnassaan palvelusetelituottajan hyväksymiseen liittyviä transaktiokustannuksia palvelusetelituottajaan liittyvien valvontakustannusten sijasta. Likinäköisyysvinouman vallitessa jätetään taas kokonaan ottamatta huomioon päätöksen pitempiäaikaiset seuraukset. Kun palvelusetelituottajien tuottamien palvelujen laadun valvonta siirretään yhä enemmän asiakkaiden vastuulle, voi tällä asiakkaiden

¹⁶¹⁷ Muuttumattomuusvinouma tarkoittaa sitä, että ihmisillä on taipumus haluta tilanteen pysyvän suhteellisen samanlaisena tai ennallaan.

¹⁶¹⁸ Laiminlyöntivinouma tarkoittaa sitä, että ihmisillä on taipumus priorisoida toimimattomuutta, vaikka tietäisivät, että tekeminen olisi heidän hyvinvoinnilleen parempi vaihtoehto.

¹⁶¹⁹ Nykyisyysvinoumalla tarkoitetaan sitä, että ihmisillä on taipumus painottaa kahdesta tulevaisuuden lopputuloksesta sitä, joka on lähempänä nykypäivää.

¹⁶²⁰ Likinäköisyysvinoumalla tarkoitetaan päätöksentekoa, jonka vallitessa ihmisillä on taipumus tehdä kapea-alaisia päätöksiä, joista puuttuu ennakointi, laajempien intressien tai pitkäaikaisten seurausten huomioon ottaminen.

kognitiivisista ja muista toimintarajoitteista sekä esimerkiksi rationaalisesta välinpitämättömyydestä¹⁶²¹ johtuen olla vaikutuksia palvelujen laatuun.

Myös tarjouksen tekeminen aiheuttaa erikokoisille pk-yrityksille suuremmat kustannukset kuin suuremmille yrityksille. Yksi eniten kustannuksia aiheuttavista tekijöistä on tarjoushinnan määrittäminen. Vaikka palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelimarkkinoille pääsystä ei kilpailla hinnalla ja kilpailijoiden hinnat ovat kaikkien näkyvillä, on hinta kuitenkin yksi tekijä, jolla asiakkaista kilpaillaan. Esimerkiksi palvelusetelituottajien verkkovertailusivustoilla kuten *www.palse.fi* ja *www.parastapalvelua.fi* palvelusetelituottajat joutuvat kotipalveluissa antamaan eri ajankohdille ja ajoille omat hintansa. Hintojen eriyttäminen vaikeuttaa palvelusetelituottajien oman hinnan etsimistä, koska hintojen pilkkominen osiin antaa kilpailijoille mahdollisuuden hyödyntää kehysvaikutusta¹⁶²². Tämän seurauksena palvelusetelillä järjestetyn palvelun hinnan määrittämisestä palvelusetelituottajille aiheutuvat kustannukset eivät välttämättä ole pienemmät kuin hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa.

Epätäydellistä kilpailua aiheuttavat myös kilpailutusten kertaluonteisuus ja suuret hankintakokonaisuudet. Vaikka hankintayksiköt voivat joko jakaa hankintasopimukset osiin tai jättää jakamatta, aiheuttavat molemmat päätökset hankintayksikölle hallinnollisia kustannuksia. Palvelusetelijärjestelmässä kertaluonteisuutta on pyritty ratkaisemaan siten, että palveluntuottajat voivat hakea palvelusetelituottajaksi jatkuvasti. Jatkuva haku saattaa kuitenkin edistää ihmisten taipumusta viivyttelyvaikutukseen¹⁶²³. Palvelusetelimarkkinoille hakeutumista siirretään koko ajan eteenpäin etenkin, jos palveluntuottaja on epävarma palvelusetelimarkkinoille hakeutumisen kannattavuudesta. Suuriin hankintakokonaisuuksiin liittyvää epätäydellistä kilpailua pyritään palvelusetelijärjestelmässä ratkaisemaan sillä, että kunnat saavat harkintansa mukaan antaa yrityksille mahdollisuuden käyttää alihankkijoita. Sen sijaan toisin kuin Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä palvelusetelijärjestelmässä ryhmittymien muodostaminen palvelujen tuottamiseksi ei ole mahdollista.

Tutkimustulokset kuitenkin osoittivat, että alihankkijoiden käyttö aiheuttaa palvelusetelituottajalle transaktiokustannuksia ja lisää hallinnollisia kustannuksia. Alihankkijan käyttö pienentää myös voittoa, jonka palvelusetelituottaja saa palvelusetelillä tuotetusta palvelusta. Samoin alihankkija saattaa toiminnallaan aiheuttaa palvelusetelituottajalle mainekustannuksia ja sitä kautta asiakaskatoa. Lisäksi sääntökirjojen mukaan palvelusetelituottaja vastaa alihankkijan tuottamista palveluista kuin

¹⁶²¹ Kysymys on tilanteesta, jossa tiedon hankintakustannukset ovat ihmisille suuremmat kuin siitä koituvat hyödyt. Tämän seurauksena ihmisten on järkevää olla tietämättömiä.

¹⁶²² Kehysvaikutus tarkoittaa sitä, että valintojen muotoilulla ja esittämistavalla voidaan vaikuttaa ihmisten valintoihin.

¹⁶²³ Viivyttelyvaikutus tarkoittaa sitä, että päätöksenteon monimutkaisuuden tai työläyden takia ihmisillä on taipumus lyhytnäköisesti lykätä tehtävän suorittamista.

omistaan. Tällöin palvelusetelituottaja vastaa VahL 3 luvun 1 §:n mukaan myös alihankijansa aiheuttamasta mahdollisesta vahingosta. Nämä tekijät selittävätkin osaltaan sitä, miksi alihankkijoiden käyttö esimerkiksi ostopalveluissa on vähäistä.¹⁶²⁴

Vaikka palvelusetelijärjestelmällä pyritään lisäämään yrittäjyyttä ja työpaikkoja ja vähentämään epätäydellistä kilpailua, saattaa palvelusetelijärjestelmän käyttöön-
otto joissakin kunnissa johtaa päinvastaiseen tilanteeseen. Esimerkiksi monille mik-
royrityksille ja pienyrityksille, jotka ovat myyneet kaikki palvelunsa kunnalle, saat-
taa palvelusetelijärjestelmän käyttöön siirtyminen merkitä toiminnan supistumista
tai mahdollisesti loppumista. Sen sijaan esimerkiksi keskisuurille yrityksille, joiden
asiakaskunta rakentuu monipuolisemmin itsemaksavista asiakkaista ja kunnan osto-
palveluasiakkaista, palvelusetelijärjestelmän käyttöönotolla ei välttämättä ole samaa
merkitystä.

Toisaalta kunnan siirtyminen palvelusetelijärjestelmään voi tietyssä palveluissa kuten ikääntyneiden asumispalveluissa asettaa ostopalveluja aikaisemmin tuottaneet yritykset parempaan asemaan suhteessa palvelusetelimarkkinoille vasta tuleviin tai markkinoilla vähemmän aikaan toimineisiin yrityksiin. Vaikka hankintalailla pyritään ehkäisemään tätä, ei lailla kuitenkaan pystytä vaikuttamaan asiakkaiden valintoihin. Jos entisestä ostopalvelutuottajasta tulee palvelusetelituottaja, on erittäin todennäköistä, että ostopalveluasiakkaat jatkavat palveluseteliasiakkaina samalla palveluntuottajalla. Tämä perustuu siihen, että ihmisillä on taipumus muun muassa muuttumattomuusvinoumaan, varmuusvaikutukseen¹⁶²⁵, laiminlyöntivinoumaan, katumuksen kaihtamiseen¹⁶²⁶ ja kohteliaisuusvinoumaan¹⁶²⁷. Toisaalta jos asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa palveluihin, heidän on järkevää pysyä saman palveluntuottajan asiakkaana. Näin he säästävät palveluntuottajan vaihtoon liittyvissä vaihtokustannuksissa. Lisäksi palveluntuottajan vaihtamatta jättämisestä edistää vanhuspalvelulain 3 luvun 14.3 §, jonka mukaan kunnan on turvattava iäkkäille henkilöille hoitojärjestelyn pysyvyys. Ostopalvelutuottajasta palvelusetelituottajaksi siirtymisen ei siten välttämättä lyhyellä aikavälillä vaikuta yrittäjän asiakasmääriin.

Valinnanmahdollisuutta edistävien järjestelmien mieltäminen keinoiksi, joilla voidaan puuttua kunnallisilla sosiaali- ja terveystalvvelumarkkinoilla ilmenevään epätäydelliseen kilpailuun, tuottaa tosiasiaassa uudenlaista epätäydellistä kilpailua valinnanmahdollisuutta edistäville markkinoille tulevien kokonaan uusien palveluntuottajien sekä ostopalvelumarkkinoilta valinnanmahdollisuutta edistäville markki-

¹⁶²⁴ Neimala & Saariketo 2014.

¹⁶²⁵ Varmuusvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että ihmisillä on taipumus priorisoida varmoja tapahtumia.

1626 Katumuksen kaihtamisella tarkoitetaan aiemman toiminnan aiheuttamaa negatiivista tun-
nereaktiota.

¹⁶²⁷ Kohteliaisuusvinoumalla tarkoitetaan sitä, että ihmiset ovat haluttomia ilmaisemaan todellista mielipidettään asiasta, jotta välttyvät loukkaamasta ketään.

noille siirtyvien ja sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoilla jo toimivien palveluntuottajien välille. Markkinoilla jo toimineilla palveluntuottajilla on luonnostaan kilpailuetu esimerkiksi asiakaskontaktien, maineen¹⁶²⁸ tai tuttuuden takia. Valinnanmahdollisuutta edistävillä markkinoilla vallitsee siten aina epätäydellinen kilpailu.

Valinnanmahdollisuuksia edistävillä markkinoilla vallitsevaa epätäydellistä kilpailua ei pystytä vähentämään kilpailutuslainsäädännön keinoin, vaan kannustamalla asiakkaita kilpailuttamaan (vertailemaan) palvelusetelituottajia. Käyttäytymistieteellisten tutkimusten mukaan asiakkaille tarjottujen tietojen määrällä, niiden sisällöllä ja esittämistavalla voidaan vaikuttaa siihen, miten ihmiset hyödyntävät tietoa tehdessään valintaa.¹⁶²⁹ Tutkimustulokset osoittivat, että suuri määrä tietoa edistää informaation ylikuormitusta¹⁶³⁰ ja valitse paras -heuristiikkaan¹⁶³¹ turvautumista sekä voi synnyttää ihmisille viivytelyvaikutuksen. Tarjotut tiedot taas voivat edistää sopulikäyttäytymistä¹⁶³², sädekehävaikutusta¹⁶³³, informaation ylivoimaa¹⁶³⁴, vaikutusheuristiikkaa¹⁶³⁵ ja vahvistusvinoumaa¹⁶³⁶ sekä synnyttää kognitiivista ristiriitaisuutta¹⁶³⁷. Tietojen esittämistapa voi puolestaan edistää nimijärjestysvinoumaan¹⁶³⁸,

¹⁶²⁸ Esim. Ruotsin Kuluttaja- ja kilpailuviraston päätökset Konkurrensverket Dnr 446/2009 2.12.2009, Dnr 451/2009 4.2.2010.

¹⁶²⁹ Esim. Grether ym. 1986; Jolls ym. 1998; Hibbard ym. 2002; Iyengar & Kamenica 2007; Bar-Gill 2012.

¹⁶³⁰ Informaation ylikuormituksella tarkoitetaan sitä, että vaikka tiedot olisivat mahdollisesti hyödyllisiä päätöksenteon kannalta, ne kuitenkin pikemminkin estävät kuin auttavat päätöksenteossa.

¹⁶³¹ Valitsija valitsee vain yhden, itselleen merkityksellisen, tiedon ja muut tiedot jätetään ottamatta huomioon.

¹⁶³² Sopulikäyttäytyminen tarkoittaa sitä, että valintoja tehdessään ihmisillä on taipumus havainnoida muiden ihmisten valintoja ja valita samoin kuin muut.

¹⁶³³ Arvioitavan ihmisen kokonaisvaltaiseen arviointiin saattaa vaikuttaa arvioitsijan käsitys jostakin muusta arvioitavan henkilön ominaisuudesta, jolla ei kuitenkaan ole yhteyttä arviotavaan asiaan.

¹⁶³⁴ Informaation ylivoima tarkoittaa sitä, että ihminen jättää valintaa tehdessään huomioon ottamatta hallussaan olevan asiaa koskevan tiedon ja perustaa valintansa informaatioon, jonka hän saa muiden ihmisten aikaisemmin tekemästä valinnasta.

¹⁶³⁵ Vaikutusheuristiikalla tarkoitetaan sitä, että ihmiset eivät tee päätöksiä yksinomaan sen mukaan, mitä he ajattelevat asiasta, vaan heidän päätöksiinsä vaikuttaa myös se, miltä asia emotionaalisesti tuntuu.

¹⁶³⁶ Vahvistusvinouma tarkoittaa sitä, että ihmiset arvioivat tarjolla olevaa informaatiota siten, että se vahvistaa heidän olemassa olevaa ajatteluaan ja ennakkokäsitystään.

¹⁶³⁷ Kognitiivisella ristiriitaisuudella tarkoitetaan sitä, että ihmisellä on pyrkimys jättää huomioimatta tai kieltää sellainen informaatio, joka on ristiriidassa hänen käsityksensä kanssa.

¹⁶³⁸ Valintavaihtoehtolistalla ensimmäisenä oleva vaihtoehto tulee todennäköisemmin valituksi.

äärimmäisyyksien kaihtamiseen¹⁶³⁹, tunnistamisheuristiikkaan¹⁶⁴⁰ ja järjestysasema-vaikutukseen¹⁶⁴¹ turvautumista. Pelkästään palveluntuottajia koskevilla tiedoilla ei kuitenkaan pystytä vaikuttamaan siihen, että ihmiset ylipäättään aloittavat palveluntuottajien kilpailuttamisprosessin, toisin sanoen käyttävät mahdollisuuttaan valita. Tämä edellyttää toimenpiteitä, joilla vaikutetaan esimerkiksi ajankohtavinoumaan¹⁶⁴², muuttumattomuusvinoumaan ja varmuusvaikutukseen. Esimerkiksi varmuusvaikutukseen puuttuminen ei ole helppoa, koska sosiaali- ja terveyspalvelut ovat luonteeltaan vähintään kokemushyödykkeitä. Tämän seurauksena uuden palveluntuottajan valintaan liittyy aina epävarmuutta ja riski siitä, että valinta on väärä. Tämä taas edistää ihmisten taipumusta katumuksen kaihtamiseen ja sitä kautta tarjotusta valinnanmahdollisuudesta kieltäytymiseen.

Esimerkiksi ajankohtavinoumaa voidaan vähentää antamalla asiakkaille aikaa päättää siitä, ottavatko he tarjotun palvelusetelin vastaan. Muuttumattomuusvinoumaan pystytään vaikuttamaan muuttamalla valinnanvapautta koskeva oletussääntö opt out -säännöksi¹⁶⁴³, jolloin kaikilla asiakkailla on automaattisesti oikeus valita. Viivyttelyvaikutukseen on mahdollista vaikuttaa määrittelemällä palvelusetelille viimeinen käyttöönottopäivä. Palveluntuottajan vaihtoon liittyviä vaihtokustannuksia on mahdollista osin vähentää auttamalla asiakasta konkreettisesti uuden palvelusetelituottajan valinnassa ja välittämällä asiakastiedot sähköisten asiakastietojärjestelmien kautta.

Julkishyödykkeet perusteluna palvelujen saatavuuden parantamiselle

Palvelusetelilain säätämisen tarvetta perusteltiin myös palvelujen saatavuuden parantamisella. Kysymys on kahdesta tarjontaan liittyvästä ongelmasta. Tiettyjen kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä ylittää tarjonnan, koska ketään palvelun saantikriteerit täyttävää ei voida sulkea palvelun ulkopuolelle. Kunnallisten palvelujen kysyntää lisää myös se, jos ihmiset eivät ole valmiita maksamaan yksityisten palveluntuottajien vastaavasta palvelusta pyytämää hintaa. Tämän seurauk-

¹⁶³⁹ Vaihtoehdon mahdollisuus tulla valituksi lisääntyy, jos se sijaitsee vaihtoehtojoukossa keskivälillä ja vähenee, jos se sijaitsee vaihtoehtojoukon ääripäissä.

¹⁶⁴⁰ Tunnistamisheuristiikka tarkoittaa sitä, että jos ihminen tunnistaa kahdesta kohteesta vain toisen, silloin tunnistetulla kohteella on tarkastellulla valintakriteerillä suurempi merkitys.

¹⁶⁴¹ Järjestysasemavaikutus tarkoittaa sitä, että ihmisillä on taipus muistaa listan alussa olevat tai lopussa olevat asiat paremmin kuin keskellä sijaitsevat asiat.

¹⁶⁴² Ajankohtavinouma tarkoittaa sitä, että ihmiset aliarvioivat esimerkiksi kivun tai pelon vaikutuksen käyttäytymiseensä tai nykyisiin mieltymyksiinsä. Kun ihmiset ovat esimerkiksi pelon vallassa (kuuma olotila), he voivat tehdä erilaisen päätöksen verrattuna tilanteeseen, jossa pelon tunne on heikentynyt (kylmä olotila).

¹⁶⁴³ Esim. Thaler & Sunstein 2008; Thaler ym. 2010. Oletussäännöllä tarkoitetaan valintaa, jonka ihminen saa automaattisesti tekemättä valintaa.

sena yksityiset palveluntuottajat tarjoavat näitä palveluja vähemmän kuin olisi kunnan näkökulmasta toivottavaa tai eivät tarjoa niitä lainkaan. Palvelusetelijärjestelmä nähdään keinoksi, jolla voidaan ratkaista samanaikaisesti sekä tarjontaan että kysyntään liittyvät ongelmat.

Palveluseteli on keino, jolla asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioittamalla asiakas saadaan siirrettyä pois kunnan tuottamien palvelujen piiristä tai kyetään ehkäisemään se, että asiakas hakeutuu kunnan tuottamien palvelujen piiriin. Asiakas pääsee nopeammin tarvitsemansa palvelun piiriin, mutta parantaa samalla muiden asiakkaiden mahdollisuuksia saada palveluja ilman, että kunnan tarvitsee lisätä omaa palvelutarjontaansa. Jotta tämä toimisi, pitää asiakkaiden ottaa vastaan tarjottu palveluseteli. Valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä koskevien tutkimusten mukaan kuitenkin vain noin puolet asiakkaita käyttää saamaansa mahdollisuutta. Tämä kertoo siitä, että vaikka valtaosa ihmisistä ilmoittaa kyselytutkimuksissa arvostavansa mahdollisuuttaan valita, käytännössä he eivät kuitenkaan ole valmiita valitsemaan yksityistä palveluntuottajaa palvelunsa tuottajaksi. Valinnanvapaus itsessään ei siten näytä olevan kaikille asiakkaille riittävä kannustin käyttää yksityisten palveluntuottajien tuottamia palveluja kunnallisten palvelujen sijasta. Tämä johtaa siihen, ettei valinnanmahdollisuuksia edistävillä järjestelmillä kyetä tehokkaasti ratkaisemaan kunnallisesti tuotettujen palvelujen kysynnän ja tarjonnan epätasapainoa. Palvelusetelijärjestelmää säädettäessä ei pohdittu lainkaan, millaisilla toimilla voitaisiin edistää sitä, että asiakkaat käyttävät valintamahdollisuuttaan. Sen sijaan Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä on valintaa koskevalla opt out -säännöllä pyritty edistämään sitä, että mahdollisimman moni asiakas käyttäisi mahdollisuuttaan valita. Ruotsissa osa kunnista on valinnut valintaoikeudestaan kieltäytyneiden asiakkaiden palveluntuottajaksi kuitenkin kunnan. Käytännössä päätös pikemminkin edistää sitä, etteivät asiakkaat käytä valintaoikeuttaan.

Tarjotun valinnan hyväksymistä tai hylkäämistä on mahdollista selittää muuttumattomuusvinoumalla, mutta lopputulos riippuu siitä, tarjotaanko palveluseteliä kunnallisten palvelujen piiriin tulevalle uudelle, aikaisemmin yksityisiä palveluja käyttäneelle asiakkaalle vai kunnallisten palvelujen piirissä jo olevalle asiakkaalle. Yksityisiä palveluja käyttäneille, kunnallisten palvelujen piiriin hakeutuville asiakkaille palvelusetelin vastaanottaminen mahdollistaa sen, että he voivat myös jatkossa käyttää yksityisten palveluntuottajien tuottamia palveluja. Sen sijaan kunnallisten palvelujen piirissä jo oleville asiakkaille vain palvelusetelin vastaanottamisesta kieltäytyminen mahdollistaa tilanteen säilymisen ennallaan.

Kunnallisten palvelujen piirissä jo olevien asiakkaiden palvelusetelistä kieltäytymistä voi selittää myös hallintavaikutus¹⁶⁴⁴. Tällöin kunnallisen sektorin asiakasstatuksella on suurempi arvo asiakkaalle kuin mahdollisuudella valita. Palvelusetelistä kieltäytymistä voi selittää myös rajoittunut oman edun tavoittelu.¹⁶⁴⁵ Vaikka palvelusetelin vastaanottamisella asiakkaat pääsisivät nopeammin palvelun piiriin tai se tulisi heille halvemmaksi, he haluavat suosia kunnan tuottamia palveluja.

Palvelusetelin vastaanottamiseen voi vaikuttaa myös ajankohtavinouma. Esimerkiksi jos palvelutarpeen arviointitilanteessa selviää, ettei henkilö enää selviä omassa kodissaan kunnan tarjoamien kotihoidon palvelujen turvin, voi tieto siitä, että hän joutuu siirtymään tehostetun palveluasumisen piiriin, tuntua pelottavalta. Tällöin hän kieltäytyy tarjotusta palvelusetelistä. Jos asiakkaalle sen sijaan annettaisiin aikaa miettiä rauhassa uutta tilannettaan ja siihen tarjottuja ratkaisuvaihtoehtoja, voisi valinta mahdollisesti olla päinvastainen.

Palveluseteli on myös keino, jolla kunta luo kysyntää palvelusetelillä tuotetuille palveluille ja tätä kautta ohjaa yksityistä palvelutarjontaa vastaamaan palvelukysyntään. Palvelusetelillä luodaan markkinoita vain tietyille meriittihyödykkeiksi luonnehdittaville sosiaali- tai terveyspalveluille. Nämä ovat palveluja, joiden kuluttamisesta koituva taloudellinen hyöty on suurempi yhteiskunnalle kuin niitä kuluttavalle asiakkaalle. Tämän seurauksena palvelusetelin käyttötarkoitus on korvamerkitty. Asiakas saa ostaa palvelusetelillä vain niitä palveluja, joiden ostamiseen se on myönnetty, ja palvelusetelituottaja saa korvauksen vain sellaisen palvelun tuottamisesta, johon palveluseteli on myönnetty.

Toimivien valinnanmahdollisuutta edistävien palvelumarkkinoiden luominen edellyttää, että yksityisille palveluntuottajille on kannusteita hakeutua palveluseteli- tai valinnanvapausmarkkinoille. Palvelusetelijärjestelmässä taloudellisia kannustimia on vain kaksi: hinta ja lisäpalvelujen tarjontamahdollisuus. Mahdollisuus lisäpalvelujen myyntiin on kuitenkin sidoksissa asiakkaiden ostovoimaan. Tällöin herää kysymys, että jos palvelusetelillä pyritään tukemaan pienituloisten maksukykyä, koska heillä ei muuten ole mahdollisuutta ostaa palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, niin miten nämä henkilöt sitten pystyvät ostamaan lisäpalveluja omalla rahalla tai kotitalousvähennyksellä.

Valinnanmahdollisuutta edistäviin järjestelmiin näyttäisi liittyvän runsaasti tekijöitä, jotka eivät kannusta yksityisiä palveluntuottajia hakeutumaan palveluseteli- ja

¹⁶⁴⁴ Hallintavaikutus tarkoittaa sitä, että ihmiset yleensä arvostavat enemmän omistamiaan tavaroita kuin tavaroita, joita he eivät omista. Ihmiset ovat valmiita myymään omistamansa tavaran vain, jos saavat sen myynnistä voittoa.

¹⁶⁴⁵ Rajoittunut oman edun tavoittelu tarkoittaa sitä, että ihmiset haluavat, että heitä kohdellaan oikeudenmukaisesti ja haluavat myös kohdella muita oikeudenmukaisesti, jos muut ovat puolestaan käyttäytyneet oikeudenmukaisesti.

valinnanvapausmarkkinoille. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa se, etteivät valinnanmahdollisuutta edistävät järjestelmät takaa yksityisille palveluntuottajille tiettyä määrää asiakkaita. Markkinoille hakeutumista ehkäisee myös kuntien palveluntuottajille ja palvelujen tuottamiselle asetut runsaslukuiset ja yksityiskohtaiset hyväksymiskriteerit. Niihin tutustuminen voi aiheuttaa hakijoille informaation ylikuormitusta, jonka seurauksena potentiaaliset hakijat eivät hahmota oikeustilaa ja jättävät hakemuksensa lähettämättä. Palvelusetelimarkkinoille hakeutumista voi ehkäistä myös psykologinen rasitus kuten se, että palvelusetelituottajan hyväksyminen voidaan peruuttaa, jos hänellä ei ole ollut yhtään asiakasta vuoden aikana. Palvelusetelituottajaksi hakemista voivat ehkäistä uponneet kustannukset, palveluntuottajan muuttumattomuusvinouma ja laiminlyöntivinouma. Tulokset viittaavat pikemminkin siihen, että esimerkiksi kotipalvelumarkkinoille tulevien uusien pienyritysten on järkevämpää tulla ensin kotitalousvähennysmarkkinoille ja hakeutua palvelusetelimarkkinoille vasta luotuaan itselleen pysyvän asiakaskunnan. Tämä johtuu siitä, että kotitalousvähennysmarkkinat ovat yleensä ottaen vähemmän säänneltyjä.

Vaikka valinnanmahdollisuuksia edistävien järjestelmien käyttö on kunnille vapaaehtoista, järjestelmien käyttö on yleistynyt kunnissa ja järjestelmää on alettu käyttää useammassa kuin yhdessä palvelussa.¹⁶⁴⁶ Yleistymistä voi selittää sopulikäyttäytymisellä ja oppimiskäyrällä, mutta myös sillä, että esimerkiksi palvelusetelijärjestelmä tarjoaa kunnille taloudellisia kannustimia. Kunnat voivat kasvattaa asiakkaiden rahoitusosuutta omista palveluistaan ilman asiakasmaksujen korottamista. Palvelusetelijärjestelmän avulla kunnat pystyvät myös hallitsemaan julkisten palvelujen asiakasmääriä¹⁶⁴⁷ kuten pysymään hoitotakuun asettamissa määrärajoissa ja välttävät näin mahdollisilta uhkasakoilta. Lisäksi kun hankintalain kansallista sosiaali- ja terveystalouden kynnysarvoa on korotettu, merkitsee se, että kunnat pystyvät hankkimaan suurempia hankintakokonaisuuksia palvelusetelijärjestelmällä ilman kilpailuttamista.

Palvelusetelijärjestelmän yleistymistä voivat selittää myös muuttumattomuusvinouma ja uponneet kustannukset. Kun järjestelmä on otettu käyttöön, siitä luopuminen vaatisi työtä ja palveluseteliä käyttäneiden asiakkaiden palvelut pitäisi järjestää jollain muulla tavalla. Tämä vaatisi toimia ja aiheuttaisi kustannuksia. Jos vaihtoehtona on tilanteen muuttumattomana pitäminen, edistää muuttumattomuusvinouma palvelusetelijärjestelmän käyttöä. Lisäksi palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto edellyttää kunnalta investointia järjestelmän käyttöönottoon kuten henkilöstön kouluttamista ja sähköisiin järjestelmiin liittymistä tai niiden rakentamista. Nämä ovat uponneita kustannuksia, jotka vaikuttavat kuntien palvelusetelijärjestelmästä luopumista koskeviin päätöksiin.

¹⁶⁴⁶ Ks. esim. Nemlander & Sjöholm 2018.

¹⁶⁴⁷ Esim. Lehto & Tynkkynen 2013; Karsio & Van Aerschot 2017.

Hyväksymiskriteerien sääntelyn perusteena epäsymmetrinen informaatio

Vaikka palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen tuottaminen siirtyy yksityisille palveluntuottajille, säilyy palvelusetelillä tuotettujen palvelujen ja palveluntuottajien valvonta edelleen kunnilla. Palvelusetelijärjestelmässä asetettuja hyväksymiskriteereitä ja niiden valvontaa perustellaan sillä, että valvonnalla kunnat varmistavat edellytysten täyttyvän sille, että asiakkaat saavat laadukkaita, asiakas- ja potilasturvallisia sekä asianmukaisesti toteutettuja palveluja. Hyväksymiskriteereitä koskevaa sääntelyä voidaan siten perustella taloudellisin perusteluin eli epäsymmetrisellä informaatiolla.

Kunnat valvovat palvelusetelituottajille ja palvelujen tuottamiselle asetetuista hyväksymiskriteereistä lähinnä pakollisia hyväksymiskriteereitä. Näiden valvonnan kunnat toteuttavat asiakirjavalvontana. Asiakirjavalvonnalla ei kuitenkaan kyetä ehkäisemään palvelusetelituottajien mahdollisesti harjoittamaa asiakkaiden haitallista valikointia eikä poistamaan mahdollista sitruunaongelmaa tai ehkäisemään sen muodostumista. Se, että palvelusetelituottaja esimerkiksi maksaa verot ja sosiaaliturvamaksut, hankkii potilasvahinkovakuutuksen ja omaa vaaditun koulutuksen, ei liity palvelujen käytännön toteuttamiseen asiakkaalle eikä takaa sitä, että palvelusetelituottaja tuottaa palvelut ”laadukkaasti”.¹⁶⁴⁸ Ainoa keino, jolla mahdolliseen sitruunaongelmaan voidaan puuttua, on sidoksissa asiakkaiden valintoihin.

Asiakirjavalvonnalla ei voida myöskään puuttua palvelusetelituottajaksi hakevan tuottajan mahdolliseen luottamusvinoumaan. Palvelusetelituottaja saattaa arvioida, että hän pystyy tuottamaan palvelun sääntökirjan edellyttämällä tavalla, mutta todellisuudessa hän ei tähän kykene. Palvelusetelijärjestelmässä kunnat taas vahvistusvinouman takia tulkitsevat palvelusetelituottajan antaman sitoumuksen eli palvelusetelituottajaksi hakemista koskevan hakemuksen signaloivan todellisuutta. Vaikka kunnat tiedostaisivat, että hakijoiden joukossa saattaa olla opportunistisesti käyttäytyviä palveluntuottajia, ne saattavat optimismivinouman vallitessa arvioida todennäköisyyden sille, että tällaisia hakijoita toimii heidän alueellaan, olevan pienempi kuin muilla alueilla. Käytännössä tämä merkitsee, että palvelusetelituottajan luottamusvinouma paljastuu vasta palveluja tuotettaessa ja asiaan voidaan puuttua korjaavilla toimenpiteillä vain jälkikäteen.

Vaikka palvelusetelijärjestelmässä suuri osa palvelujen tuottamiselle asetetuista hyväksymiskriteereistä jää asiakkaiden suorittaman valvonnan ja palvelusetelituottajien suorittaman omavalvonnan varaan, pyrkivät kunnat valvomaan palvelujen tuottamiselle asetettuja hyväksymiskriteereitä muun muassa itse suorittamillaan ja/tai palvelusetelituottajien suorittamilla asiakaskyselyillä. Asiakaskyselyt eivät kuitenkaan välttämättä ole oikea keino valvoa palvelujen laatua.¹⁶⁴⁹ Tämä johtuu

¹⁶⁴⁸ Esim. Valvira 2019a, 2019c.

¹⁶⁴⁹ Esim. Eika 2009: 115; SOU 2017/38.

siitä, että tuloksia saattaa vääristää asiakkaiden kohteliaisuusvinouma tai rajoittunut oman edun tavoittelu, jonka seurauksena kyselyihin vastataan myönteisesti. Jos kyselyyn taas vastaa asiakkaan sijasta omainen, vastaukset ovat kielteisempiä. Palvelujen laadun valvonta ei voi siten perustua yksinomaan asiakaskyselyihin eikä etenkin palvelusetelituottajien laatimiin kyselyihin, koska kyselyt eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Ongelmana on myös se, että tulokset eivät ole reaaliaikaisia, jolloin ne eivät myöskään välttämättä ole luotettavia.¹⁶⁵⁰ Tilanne on saattanut muuttua vuodessa suuntaan tai toiseen ilman, että palveluntuottajan toiminnassa on tapahtunut muutosta. Sen sijaan muutos johtuu asiakasjoukossa tapahtuneista muutoksista.

Jotta asiakkaat voisivat valvoa palvelujen toteuttamiselle asetettuja hyväksymiskriteereitä, heidän pitäisi olla tietoisia siitä, miten palvelu pitäisi toteuttaa. Heidän pitäisi lukea palvelusetelillä tuotettua palvelua koskeva sääntökirja ja palvelusetelituottajan omavalvontasuunnitelma. Omavalvontasuunnitelman lukematta jättämistä voi ehkäistä esimerkiksi rationaalinen välinpitämättömyys. Asiakkaat eivät koe omavalvontasuunnitelman lukemisen ja sen seurannan hyödyttävän itseään. Omavalvontasuunnitelman lukematta jättämistä voi ehkäistä myös kognitiivinen ristiriitaisuus. Asiakas kokee olevan turvassa, mutta suunnitelmassa kerrotaan, miten toimitaan, jos asiakkaan turvallisuus on vaarassa. Ajatus siitä, että kun asiakirjat ovat julkisesti nähtävissä ja siten saatavissa, ei kuitenkaan automaattisesti takaa sitä, että niihin myös tutustutaan ja perehdytään (tarkasti). Meillä ei ole kuitenkaan tutkimustietoa siitä, tutustuvatko asiakkaat kyseisiin asiakirjoihin ja seuraavatko he, miten niihin kirjatut asiat toteutuvat heidän palveluissaan.

Asiakkaiden pitäisi myös kyetä arvioimaan saamansa palvelun laatua. Käytännössä palveluseleitä käytetään yleisimmin sellaisissa palveluissa kuin tehostetussa palveluasumisessa, joiden piiriin pääseminen edellyttää asiakkaan olevan jo varsin huonokuntoinen. Tällöin ajatus siitä, että asiakkaat kykenevät arvioimaan saamansa palvelun laatua, on epärealistinen. Lisäksi palvelujen laadun arviointi edellyttää kokemusta niiden käytöstä. Jos asiakkaan puolesta palvelun laatua arvio läheinen tai omainen, jolla ei ole kokemusta saadusta palvelusta, niin mihin nämä henkilöt arvionsa perustavat?¹⁶⁵¹

Palvelusetelituottajien omavalvonnalla pyritään vähentämään yksityisten palveluntuottajien valvonnasta valvontaviranomaisille aiheutuvia kustannuksia. Omavalvonta perustuu ajatukseen siitä, että kun palvelusetelituottajat korjaavat itse toiminnassaan havaitsemansa puutteet ja epäkohdat, ei valvontaviranomaisten tarvitse puuttua asiaan lainkaan. Tutkimustietoa omavalvonnan toimivuudesta on kuitenkin vähän. Tarve kirjata sosiaalihuoltolakiin henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös¹⁶⁵² viittaisi kuitenkin siihen, että palveluntuottajien omavalvonnassa

¹⁶⁵⁰ Baxter ym. 2008.

¹⁶⁵¹ Ks. esim. Eika 2009: 121.

¹⁶⁵² Sosiaalihuoltolaki 5 luku 48 §.

on ollut puutteita.¹⁶⁵³ Siksi tarvitaan erillinen säännös varmistamaan, että omavalvonta toimii.

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä kunnat asettavat pakollisten hyväksymiskriteerien ohella runsaasti myös palveluntuottajia ja palvelujen tuottamista koskevia muita ehtoja. Suuri osa niistä kohdistuu palvelun suorittamiseen. Kaikille asetetuille ehdoille ei ole kuitenkaan asetettu kriteeriä tai mittaria, jolloin niiden toteutumista ei voida seurata eikä mitata. Tällöin ei voida myöskään arvioida sitä, onko asiakkaille annettu valinnanmahdollisuus johtanut palvelujen laadun parantamiseen. Tästä näkökulmasta osa asetetuista ehdoista on tehottomia ja saattaa edistää pikemminkin palveluntuottajien keskittymisvinoumaa. Palvelusetelituottajat keskittyvät täyttämään lähinnä ne ehdot, joita kunta seuraa, mittaa ja valvoo. Sen sijaan muiden ehtojen toteutumisen arviointi jää palveluntuottajan oman arvion varaan. Asian tekee ongelmalliseksi se, että palvelusetelituottajan hyväksyminen voidaan peruuttaa, jos hän ei täytä palveluja toteuttaessaan hyväksymiselle asetettuja hyväksymiskriteereitä. Jos hyväksymiskriteerit on laadittu siinä määrin epäselvästi, etteivät palvelusetelituottajat kykene yksiselitteisesti ymmärtämään, millaista tasoa kunta tuotetuilta palveluilta edellyttää, antaa se kunnille suuren harkintavallan päättää siitä, täyttävätkö palvelut niille asetetut hyväksymiskriteerit. Tämä voi lisätä palvelusetelituottajan kokemaa psykologista räsitystä ja mahdollisesti edistää palvelusetelimarkkinoilta vetäytymistä.

Kuntien taipumusta käyttäytyä sopulimaisesti tukivat myös hyväksymiskriteereitä koskevat tulokset. Kunnat kopioivat palvelusetelillä järjestettyä palvelua koskeviin sääntökirjoihinsa hyväksymiskriteereitä toisten kuntien vastaavien palvelujen sääntökirjoista ja palvelusetelillä järjestettäviä palveluja koskevista Sitran laatimista sääntökirjamalleista. Tämä edistää tehottomien mutta myös virheellisten ehtojen leviämistä. Toisaalta valtio on kyennyt kuntien laatimien sääntökirjojen kautta velvoittamaan myös yksityiset palveluntuottajat noudattamaan erilaisia palveluja koskevia suosituksia. Tämän seurauksena sillä, tuottaako julkisin verovaroin rahoitetun palvelun kunta tai yksityinen palveluntuottaja, on entistä vähemmän merkitystä.

Sääntelyn perusteena epäsymmetrinen informaatio asiakkaan käyttäytymisestä

Palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelin korvamerkitsemistä tiettyyn palveluun ja tietylle henkilölle, palvelusetelillä tuotetun palvelun korvaamista todellisten kustannusten mukaan sekä sitä, ettei asiakkaan maksama omavastuuosuus kerrytä maksukattoa, voidaan perustella asiakkaan mahdollisella moraalikadolla. Kysymys on siitä, että asiakas voisi vaihtaa palvelun toiselle käyttäjälle, ostaa muita palveluja kuin niitä, joihin seteli on myönnetty ja voisi pyrkiä ajamaan omaa etuaan valitsemalla halvimman palvelusetelituottajan, jolloin hän hyötyisi taloudellisesti, jos

¹⁶⁵³ Ks. esim. Vehkaoja & Vainio 2017; EOAK dnro 1353/2018 16.8.2018, dnro 6311/2017 29.8.2018, dnro 2217/2018 10.9.2018; Valvira 2019a, 2019c; Yle uutinen 24.4.2019.

myönnetyn palvelusetelin arvo olisi suurempi kuin palvelun kokonaishinta. Lisäksi asiakas voisi ostaa palvelusetelillä palveluja, joissa hänen omavastuunsa jäisi suureksi ja maksukaton täyttymisen jälkeen palvelut olisivat hänelle ilmaisia kalenterivuoden loppuun asti.

Palvelusetelin korvamerkitseminen näyttää olleen tarpeellista. Kaikki asiakkaat eivätkä välttämättä heidän puolestaan päätöksiä tekevät omaiset tai muut läheiset ymmärrä, mitä palvelun hankkiminen palvelusetelillä tarkoittaa. Palvelusetelijärjestelmässä pitäisikin kiinnittää enemmän huomiota myös asiakkaan puolesta valinnanvapautta käyttävien ihmisten neuvontaan ja opastamiseen.

Vaikka rauenneessa valinnanvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 16/2018 vp korostettiin voimakkaasti yksityisten palveluntuottajien tekemää mahdollista asiakkaiden haitallista valikointia, asiaan vain viitattiin hyvin lyhyesti palvelusetelilain esitöissä. Käytännössä kunnat ovat kuitenkin pyrkineet estämään asiakkaiden haitallista valikointia esimerkiksi palvelusetelillä järjestetyissä tehostetun palveluasumisen palveluissa. Vaikka asiakkaiden haitallinen valikointi yhdistetään yleensä yksityisiin palveluntuottajiin, voivat asiakkaiden haitallista valikointia tehdä myös kunnat päättäessään siitä, kenelle ne palveluseteliä tarjoavat.¹⁶⁵⁴

Palvelusetelijärjestelmässä kunnalla on velvollisuus varmistaa, että palveluseteli toimii asiakkaan kohdalla ja vastaa hänen kykyjään. Sääntelyssä voi katsoa olevan kysymys siitä, ettei palveluohjaaja voi olla varma tarjotessaan palveluseteliä heikentyneen toimintakyvyn omaavalle asiakkaalle, että asiakas kykenee käyttämään palveluseteliä. Esimerkiksi palvelutarpeenarviointiprosessissa käytettävät toimintakykymittarit eivät välttämättä ole toimivia, kun pitää arvioida asiakkaan kykyä toimia palvelusetelijärjestelmässä. Tämä voi edistää palveluohjaajan turvautumista vahvistusvinoumaan. Tämän seurauksena palveluohjaaja tulkitsee asiakkaalta tai hänen omaisiltaan saamia tietoja siten, että ne tukevat hänen muodostamaansa käsitystä siitä, että asiakas tai hänen puolestaan toimiva omainen kykenee toimimaan palvelusetelijärjestelmän edellyttämällä tavalla. Palveluohjaaja voi turvautua arvioinnissaan myös edustavuusheuristiikkaan. Tällöin hän arvioi asiakkaan palvelusetelin käyttökykyä sen perusteella, että asiakas muistuttaa asiakkaita, joille hän on tarjonut palveluseteliä.

Palvelusetelin toimivuuden arvioinnissa voi taas katsoa olevan kysymys siitä, että kunnan pitäisi varmistaa myöhemmin, että palveluseteli toimii asiakkaalla. Varmistaminen näyttäisi kuitenkin riippuvan palveluohjaajasta ja keinot, jolla varmistaminen tehdään, lisäävät palvelusetelijärjestelmän käyttöön liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

¹⁶⁵⁴ Ks. esim. Laurila ym. 2016.

Kunnan tiedonantovelvollisuuden perusteena epäsymmetrinen informaatio palveluntuottajien toiminnasta

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä informaatiolla on suuri merkitys. Asiakkaat tarvitsevat valintojensa perustaksi vertailtavissa olevaa, ajantasaista ja monipuolista tietoa palveluista ja palveluntuottajista. Tietojen pitäisi auttaa asiakasta valitsemaan itselleen mieltymyksiään vastaava palveluntuottaja, mutta esimerkiksi palvelusetelilaki velvoittaa kunnat pitämään julkisesti nähtävissä vain listan hyväksytyistä palvelusetelituottajista, heidän yhteystietonsa, mitä palveluja he tuottavat ja palvelun hinnan. Tällä tiedonantovelvollisuudella varmistetaan, että elinkeinonharjoittajat pitävät ajan tasalla myös palvelusetelillä tuotettuja palveluja koskevat tiedot. Tiedonantovelvollisuudessa on siten kysymys kuntien ja palvelusetelituottajien välisestä epäsymmetrisen informaation ongelmasta.

Useat kunnat toteuttavat tiedonantovelvollisuutta myös tarjoamalla asiakkaille sähköisiä palvelusetelituottajien verkkovertailusivustoja. Näissä järjestelmissä sosiaalipalvelusta riippuen edes hintatiedot eivät kuitenkaan ole välttämättä helposti vertailtavissa. Esimerkiksi kotipalveluissa palvelun hinta on eriytetty kellonaikojen ja päivien mukaan. Jos asiakas tarvitsee palvelua useamman kerran päivässä tai useamman kerran viikossa ja käyntikertojen pituus vaihtelee, tämä vaikeuttaa sen hahmottamista, mikä on palvelun kokonaishinta eri palveluntuottajilla. Sähköiset vertailusivustot eivät siten ratkaise vertailemisen vaikeutta, jos valittavia vaihtoehtoja on runsaasti.

Vertailemisen vaikeus edistää sitä, että asiakkaat turvautuvat valitse paras - heuristiikkaan. Palveluntuottaja valitaan yhden tiedon perusteella, jonka valinta voi perustua esimerkiksi vahvistusvinoumaan. Asiakas valitsee palvelusetelituottajan odotusaikaa kuvaavalla tiedolla, jos hän on ottanut tarjotun palvelusetelin siksi, että hän haluaa päästä nopeasti palvelujen piiriin. Myös liian suuri määrä vaihtoehtoja kuvaavia tietoa saattaa edistää vinoumiin ja heuristiikkaan turvautumista. Mitä enemmän tietoja tarjotaan, sitä vähemmän niitä käytetään.¹⁶⁵⁵ Tämä taas on tehotonta taloudellisten resurssien käyttöä, koska tietojen tuottaminen, päivitys ja levittäminen ei ole ilmaista.¹⁶⁵⁶ Se maksaa sekä kunnille että palvelusetelituottajille.

Vertailemisen vaikeus ja valintavaihtoehtojen runsas määrä edistävät informaation ylikuormitusta, minkä seurauksena osa asiakkaista ei palveluntuottajaa valitessaan hyödynnä tarjolla olevia tietoja lainkaan. Sen sijaan he käyttäytyvät sopulimaisesti. Tietojen sijasta he turvautuvat suosituksiin. Palveluntuottaja voidaan valita myös maineen perusteella, mikä edistää sädekehävaikutusta. Jos palveluntuottajalla on hyvä maine jossakin asiassa, edistää tämä sitä, että palveluntuottaja nähdään myönteisessä valossa myös muissa asioissa. Tämän takia hyvän maineen ylläpitäminen eli asiakkaiden pitäminen tyytyväisinä on tärkeää palveluntuottajalle. Jos tämä

¹⁶⁵⁵ Esim. Payne 1976; Timmermans 1993; Lyengar & Lepper 2000.

¹⁶⁵⁶ Ks. esim. Moberg ym. 2016.

merkitsee sitä, että asiakkaat saavat hyvälaatuisia palveluja, valinnanvapaus toimii tavoitteen mukaisesti. Kilpailun näkökulmasta tämä merkitsee kuitenkin sitä, että asiakkaat eivät kilpailuta palveluntuottajia vaan kilpailuttajina toimivat pikemmin palvelusetelituottajat. Tämän seurauksena maine valintakriteerinä on tekijä, joka edistää asiakkaiden haitallista valikointia.

Kustannussäästöjen perusteena transaktiokustannukset

Palvelusetelilain sääntelyn tarvetta perusteltiin myös välillisillä kustannussäästöillä. Säästöjen katsotaan syntyvän siitä, kun kunta palvelujen tuottamisen sijasta hankkii niitä markkinoilta. Kustannussäästöt syntyvät siten ostamiseen liittyvistä liiketoimintakustannuksista eli transaktiokustannuksista.

Kunta voi säästää palvelusetelituottajien etsintään liittyvissä transaktiokustannuksissa, koska sen ei ole pakko kilpailuttaa palvelusetelituottajaksi hakijoita. Koska palvelusetelituottajat hyväksytään yksinomaan asiakirjojen perusteella, hyväksymismenettelyn yhteydessä ei käydä neuvotteluja. Tällöin kunta säästää neuvotteluun liittyviä transaktiokustannuksia. Hyväksytyjen palvelusetelituottajien kanssa ei myöskään laadita yksittäisiä sopimuksia, vaan ”vakiosopimuksena” toimii sääntökirja, jota kaikki hyväksytyt palvelusetelituottajat sitoutuvat toteuttamaan palveluja tuottaessaan. Tämä vähentää sopimuksen laadintaan liittyviä sopimuskustannuksia. Koska pakollisten hyväksymiskriteerien valvonta suoritetaan asiakirjavalvontana ja harkinnanvaraisten hyväksymiskriteerien valvonta perustuu lähinnä palvelusetelituottajien omavalvontaan ja asiakkaiden suorittamaan valvontaan, vähentää tämä palvelusetelituottajien valvontaan liittyviä valvontakustannuksia.

Valinnanvapauden perusteena oikeudenmukaisuus

Palvelusetelijärjestelmässä palvelusetelin arvon määrittämistä kohtuulliseksi perustellaan sillä, että kaikilla pitää tuloista riippumatta olla mahdollisuus käyttää palvelusetelillä hankittavia palveluja. Kysymys on oikeudenmukaisuudesta eli siitä, että palvelusetelin arvon pitää olla sellainen, että se tukee myös pienituloisten mahdollisuuksia ostaa palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Palvelusetelin arvo ei kuitenkaan yksin ratkaise sitä, pystyykö asiakas hankkimaan sillä palvelun. Siihen vaikuttavat myös asiakkaan oma valinta ja palvelusetelituottajien asettamat hinnat.

Vaikka palvelusetelien kohdentamisen pienituloisille katsotaan edistävän oikeudenmukaisuutta, voi se tosiasiaa lisätä eriarvoisuutta pienituloiseksi määriteltyjen asiakkaiden välillä. Tämä johtuu siitä, että pienituloisuuden raja määritellään tulojen mukaan. Päätöstä tehtäessä ei oteta huomioon asiakkaiden varallisuutta. Tällöin esimerkiksi ikääntyneet, joilla on paljon varallisuutta mutta pienet tulot, määrittyvät samalla tavalla pienituloisiksi kuin asiakkaat, joilla on pienet tulot, mutta ei lainkaan varallisuutta. Palvelusetelin kohdentaminen pienituloisille lisää eriarvoisuutta julkis-

ten palvelujen piirissä olevien asiakkaiden välillä myös sitä kautta, että riippuen palvelusta palvelusetelin käyttö saattaa tulla pienituloiselle asiakkaalle kalliimmaksi kuin vastaavan palvelun saaminen kunnan muulla tavoin järjestämänä. Tämä johtuu siitä, että palvelusetelituottajan valinta aiheuttaa asiakkaalle informaatiohankinta ja -prosessointikustannuksia, ja palvelusta maksettava omavastuuosuus saattaa olla asiakasmaksua suurempi. Vaikka omavastuuosuus olisi sama kuin asiakasmaksu, tulee palvelusetelin käyttö asiakkaalle kalliimmaksi, koska omavastuuosuus ei kerrytä maksukattoa. Asiakas joutuu palvelusetelillä järjestetyssä tehostetussa palveluasumisessa hankkimaan myös esimerkiksi kotivakuutuksen esinevahinkoja vastaan. Asiakas joutuu siten maksamaan siitä, että hän haluaa valita palvelusetelituottajan, vaikka palvelusetelilain julkilausuttuna tavoitteena on tukea pienituloisten maksukykyä.

Palveluseteli lisää eriarvoisuutta myös niin, että asiakas voi saada palvelusetelillä järjestetyn palvelun ilmaiseksi. Tämä on sidoksissa asiakkaan palvelusetelituottajan valintaan. Vaikka näin toteutetaan palvelusetelilain tavoitetta edistää asiakkaiden kustannustietoisuutta, lisätään samalla asiakkaiden eriarvoisuutta, koska kaikille asiakkaille ei palveluseteliä tarjota.

Hyvätuloisten näkökulmasta oikeudenmukaisuuden edistäminen sen sijaan voi edistää taloudellista tasa-arvoa. Jos pienituloinen asiakas maksaa palvelusetelillä hankkimastaan palvelusta omavastuuta enemmän kuin vastaavasta palvelusta kunnan perimä asiakasmaksu olisi, hänen ja vastaavan kunnallisen palvelun piirissä olevan hyvätuloisen palvelusta maksaman hinnan välinen ero supistuu.

Oikeudenmukaisuuden edistäminen kohdentamalla tiettyjä palveluseteleitä vain tietyn tulorajan alittaville asiakkaille saattaa kertoa myös likinäköisyysvinoumasta. Päätöksellään kunta rajaa palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen ulkopuolelle osin sellaisia asiakkaita, jotka olisivat vapaaehtoisesti valmiita käyttämään omaa varallisuuttaan palvelujensa rahoittamiseen. Käytännössä kunta menettää siten mahdollisuutensa yhdistää palvelusetelillä julkista ja yksityistä rahoitusta.¹⁶⁵⁷ Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamisen näkökulmasta tällä on merkitystä pidemmällä aikavälillä.

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton perusteluna tehokkuus

Palvelusetelijärjestelmän sääntelyn tarvetta perustellaan myös tehokkuudella. Palvelusetelijärjestelmän katsotaan mahdollistavan sen, että kunnat voivat hyödyntää eri palveluntuottajien palvelujen tuotantoon käytettävissä olevia resursseja tehokkaammin palvelujen kysynnässä ja tarjonnassa. Kysymys on siis siitä, että kunnat pyrkivät ilman omien voimavarojensa (henkilöstö, määrärahat, investoinnit) lisäämistä saamaan aikaan mahdollisimman suuren lisäyksen palvelujen tarjonnassa. Toisaalta

¹⁶⁵⁷ Esim. Hietala ym. 2011.

kunnat pyrkivät samaan aikaan ilman omien käytettävissä olevien voimavarojensa sitomista mahdollisimman suuren palvelujen kysynnän lisäykseen, jotta yksityiset palveluntuottajat tuottaisivat palvelusetelillä järjestettäviä palveluja ja asiakkaat voisivat valita.

Tehostamisen onnistuminen riippuu kuitenkin siitä, että asiakkaat ottavat vastaan tarjotun palvelusetelin ja yksityiset palveluntuottajat hakeutuvat palveluseteli-markkinoille. Kuten edellä on todettu, muun muassa muuttumattomuusvinouman takia, asiakkaat eivät välttämättä ota vastaan tarjottua palveluseteliä eivätkä palveluntuottajat ole välttämättä halukkaita laajentamaan asiakaskuntaansa palveluseteli-asiakkailla.

10.2 Yleisiä havaintoja käyttäytymistaloustieteen hyödynnettävyydestä

Tutkimus osoitti, että eri toimijoiden valintoja voidaan selittää käyttäytymistaloustieteen tutkimushavainnoilla ja yksittäisen valinnan taustalla saattaa vaikuttaa useita vinoumia ja heuristiikkoja. Tutkimuksessa esitetyt heuristiikat ja vinoumat eivät ole tyhjentävä lista, vaan valintoja voidaan mahdollisesti selittää myös muilla käyttäytymistaloustieteen tutkimushavainnoilla. Tämän tutkimuksen tavoitteena ei kuitenkaan ollut tutkia sitä, mikä tai mitkä vinoumat tai heuristiikat selittävät parhaiten tehtyjä valintoja. Se, että toimijoiden valintoja voidaan selittää samanaikaisesti useammalla vinoumalla tai heuristiikalla, vaikeuttaa kuitenkin tulosten hyödyntämistä, koska tulosten perusteella ei pystytä muodostamaan selkeää ennustetta ihmisten käyttäytymisestä.¹⁶⁵⁸

Tutkimustulokset osoittavat, että käyttäytymistaloustieteen tutkimushavaintoja voidaan hyödyntää lainvalmistelussa. Niiden hyödyntäminen saattaa tuoda esille asioita, joihin ei lakia valmisteltaessa osata tai ymmärretä kiinnittää riittävästi huomiota. Esimerkiksi uudelleenalinnan tärkeyttä ei ole ymmärretty valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä. Palveluihinsa tyytymättömien asiakkaiden oletetaan vaihtavan palveluntuottajaa ja tämän taas oletetaan takaavan sen, että palveluntuottajat tuottavat laadukkaita palveluita. Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä asiakkaiden voi katsoa olevan epäsuorasti vastuussa palvelujen laadun takaamisesta ja kehittämisestä.¹⁶⁵⁹ Valinnanmahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä koskevissa tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, etteivät asiakkaat tyytymättömyydestään huolimatta vaihda palveluntarjoajaa.¹⁶⁶⁰

¹⁶⁵⁸ Wright & Ginsburg 2012.

¹⁶⁵⁹ Moberg 2017.

¹⁶⁶⁰ Konkurrensverket 2013; Socialstyrelsen 2012d; Kuusinen-James 2016; SOU 2017/38.

Uudelleenvalinnan tekemättä jättäminen on järkevä valinta, jos tyytymättömyyttä aiheuttava asia on ratkaistavissa muulla tavoin. Tämä johtuu siitä, että palveluntuottajan vaihtoon liittyvät vaihtokustannukset ovat usein suuret eikä varmuutta vaihdon tuottamasta hyödystä ole. Lisäksi jos asiakkaan ainoa vaihtoehto on vaihtaa yksityiseltä palveluntuottajalta kunnan palvelujen piiriin, mutta hän ei halua, ei asiakkaalla tosiasiaassa ole vaihtoehtoa. Sen sijaan jos tyytymätön asiakas ei vaihda palveluntuottajaa esimerkiksi kohteliaisuusvinouman, laiminlyöntivinouman, rajoituneen oman edun tavoittelun tai uponneiden kustannusten takia, tilanne pysyy muuttumattomana. Tämän seurauksena palvelujen laatu ei parane, markkinoilla voi vallita sitruunaongelma ja asiakkaat aiheuttavat päätöksellään ulkoishaittoja muille saman palveluntuottajan valinneille asiakkaille.¹⁶⁶¹ Uudelleenvalinnalla on siten suuri merkitys palvelujen laadulle ja niiden kehittämislle.

Ihmisten taipumus vinoumiin ja heuristiikkojen käyttöön voi olla myös järkevää. Esimerkiksi informaatiokustannusten kannalta asiakkaan voi olla järkevää toimia rationaalisen välinpitämättömästi etenkin silloin, kun hän tarvitsee palvelua kertaluonteisesti tai tilapäisesti. Miksi käyttää aikaa ja vaivaa palveluntuottajien palvelujen vertailemiseen, jos kaikki hyväksytyt palveluntuottajat täyttävät vähimmäislaatuvaatimukset ja palvelusetelituottajista valtaosa tuottaa palvelun samalla hinnalla? Tällöin palvelusetelituottajien vertailemisen sijasta on pikemminkin järkevää valita palveluntuottajalistalta ensimmäinen palveluntuottaja, jonka palvelujen piiriin pääsee nopeasti, mikäli palvelujen piiriin pääseminen on ollut palvelusetelin vastaanottamisen valinnan syy. Tämä säästää aikaa, vaivaa ja kustannuksia.

Tutkimustulokset myös osoittivat, että kun kunnan korvausvastuun rajaamisella pyritään ehkäisemään asiakkaan moraalikatoa, sillä samanaikaisesti vaikutetaan myös toisen tavoitteen toteutumiseen. Asiakkaan ei kannata valita palveluntuottajaa, joka tuottaa palvelun palvelusetelin arvoa halvemmalla, koska hän ei hyödy valinnasta taloudellisesti. Sen sijaan hän menettää jo mentaalisessa korissa olevaa ”rahaa”. Ihmiset ovat taipuvaisia kaihtamaan menetystä, hinnan mielletään yleensä kertovan laadusta ja palvelun maksaa valtaosin joku muu. Tämä edistää sitä, että asiakas todennäköisesti valitsee palvelusetelituottajan, joka tuottaa palvelun vähintään palvelusetelin arvolla. Tällöin ajatus siitä, että kun asiakkaalle annetaan mahdollisuus valita palvelusetelituottaja, tämä toimii kustannustietoisesti, saattaakin ohjata asiakasta tosiasiaassa käyttäytymään päinvastoin. Esimerkiksi PSOP-järjestelmän palvelusetelituottajien verkkovertailusivuston mukaan joissakin kunnissa oli palvelusetelituottajia, jotka tuottivat palvelua palvelusetelin arvoa halvemmalla. Heidän palvelujensa piiriin olisi päässyt heti, kun taas palvelusetelin arvoa kalliimmalla hinnalla palveluja tarjoavien palvelusetelituottajien palveluihin joutui odottamaan.

¹⁶⁶¹ Ks. esim. Eika 2009.

Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä korostetaan palveluntuottajien syrjimätöntä kohtelua hyväksymismenettelyssä, mutta tutkimustulokset palveluntuottajia koskevien sähköisten verkkovertailusivustojen ja palvelusetelituottajalistojen rakenteesta osoittavat, että palveluntuottajia kohdellaan eriarvoisesti. Ihmisten taipumus nimijärjestysvinoumaan, äärimmäisyyksien kaihtamiseen ja järjestysasemavaikutukseen johtaa siihen, että palveluntuottajan mahdollisuus tulla valituksi on sidoksissa listalla olevaan sijaintiin. Lisäksi eriarvoisuutta aiheuttaa se, millaisia tietoja palveluntuottajista tarjotaan vertailun perustaksi. Esimerkiksi Ruotsissa kunnilla on Suomen sähköisiä palvelusetelituottajien verkkovertailusivustoja vastaavia palveluntuottajien verkkovertailusivustoja. Näillä sivustoilla osa kunnista tarjoaa asiakkaille palveluntuottajien vertailemiseksi tietyin väliajoin tehtävien asiakaskyselyjen tuloksia. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, että kyselyn jälkeen markkinoille tulleilta palveluntuottajilta vertailun perustana oleva tieto puuttuu. Puuttuva tieto tekee vaihtoehdosta tuntemattoman ja siten asiakkaalle riskivalinnan. Tämän seurauksena puuttuvan tiedon omaavan palveluntuottajan todennäköisyys tulla valituksi on heikko.

Tämän tutkimuksen tulokset osittain tukivat, osittain eivät tukeneet käyttäytymistaloustieteseen kohdistettua kritiikkiä. Koska tämän tutkimuksen tutkimustulokset perustuivat tutkimuksiin, joissa tutkittiin toimijoiden valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä jo tekemiä valintoja, eivät tulokset tue käyttäytymistaloustieteen luokkahuonetutkimuksiin kohdistettua kritiikkiä.¹⁶⁶² Ihmisten taipumus turvautua päätöksenteossaan erilaisiin heuristiikkoihin ja vinoumiin ei rajoitu vain suljetussa tilassa tehtäviin valintoihin vaan niihin turvaudutaan myös arkielämässä. Heuristiikkoihin ja vinoumiin turvautuminen ei myöskään näyttäisi olevan sidoksissa ikään, koska tämän tutkimuksen aineistona käytetyissä tutkimuksissa tutkimusjoukko on koostunut sekä työikäisistä että ikääntyneistä. Tämän tutkimuksen tulokset eivät myöskään täysin tue käyttäytymistaloustieteseen kohdistettua kritiikkiä siitä, ettei käyttäytymistaloustiede kykene selittämään, miksi ihmiset tietyissä tilanteissa ovat alttiita turvautumaan heuristiikkoihin ja vinoumiin.¹⁶⁶³ Valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä yksi merkittävä syy asiakkaiden heuristiikkoihin ja vinoumiin turvautumiseen ei ole ainoastaan vaihtoehtojen ja vaihtoehtoja koskevien tietojen runsaus ja tietojen vertailemisen vaikeus, vaan myös palvelusetelillä yleisimmin järjestettäviä sosiaalipalveluja käyttävien asiakkaiden usein puutteellinen kyky löytää ja arvioida informaatiota.¹⁶⁶⁴

¹⁶⁶² Esim. Mitchell 2002; Wright & Ginsburg 2012; McChesney 2014.

¹⁶⁶³ Posner 1998; Mitchell 2002.

¹⁶⁶⁴ Ks. esim. Eika 2009; Meinow ym. 2011.

10.3 Toimiiko palvelujärjestelmä tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti

Suomen ja Ruotsin valinnanmahdollisuuksia edistävät järjestelmät muistuttavat rakenteeltaan paljon toisiaan, mikä ilmeni muun muassa järjestelmiä koskevista hallitusten esitysten HE 20/2009 vp ja Prop. 2008/09/:29 perusteluissa. Rakenteiden samankaltaisuuden seurauksena molemmissa maissa kunnat, asiakkaat ja palveluntuottajat joutuvat tekemään samanlaisia valintoja. Kun Suomen järjestelmää peilataan Ruotsin järjestelmään, viittaavat tutkimustulokset siihen, että Ruotsin järjestelmä toimisi tehokkaammin ja osin oikeudenmukaisemmin juuri niissä toiminnoissa, joissa järjestelmät eroavat toisistaan.

Suomen palvelusetelijärjestelmässä oikeudenmukaisuuden edistämistä perustellaan lähinnä sillä, että myös pienituloisilla tulee olla mahdollisuus hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Asiakkaan oikeus saada palveluseteli perustuu kuitenkin palveluohjaajan harkintaan. Vaikka tutkimustulokset osoittivat, että kunnat tarjoavat palveluseteliä asiakkaille, jotka täyttävät palvelusetelillä järjestettyä palvelua koskevat saantikriteerit, voi asiakkaan pienituloisuus tästä huolimatta olla yksi palvelusetelin myöntämättä jättämisen peruste. Päätelmää tukee se, ettei kunnan ole taloudellisesti järkevää tarjota pienituloiselle asiakkaalle palveluseteliä, jos jo sitä myönnettäessä on tiedossa, että palvelusetelin arvoa joudutaan korottamaan tai asiakasta joudutaan jatkossa pysyvästi tukemaan esimerkiksi pienissä terveydenhuoltomenoissa perustoimeentulotuella. Tosin jos pienitulosta joudutaan tukemaan perustoimeentulotuella, kunta pystyy siirtämään puolet kustannuksista valtiolle. Oikeudenmukaisuuden toteutumista on kuitenkin vaikea mitata, koska palvelusetelin myöntämisestä ei tehdä hallinnollista päätöstä eikä palvelusetelin saamatta jäämisestä voi siten valittaa.

Asiakkaiden mahdollisuuteen hankkia palvelusetelillä palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta vaikuttaa myös se, että palvelusetelituottajat saavat päättää, millä hinnalla ne palveluaan tarjoavat. Tämä vaikuttaa asiakkaan maksaman omavastuuosuuden suuruuteen. Tällöin mitä pienituloisempi asiakas on, sitä pienempi on hänen valintavaihtoehtojensa määrä. Meillä ei ole kuitenkaan tutkimustietoa siitä, miten palveluseteliasiakkaat jakautuvat hinnaltaan kalliimpia ja halvempia palveluja tuottavien palvelusetelituottajien kesken. Jos oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan tasa-arvoa eli sitä, että kaikilla palveluseteliasiakkailta on yhtä monta valintavaihtoehtoa valittavanaan, ei palvelusetelijärjestelmä toteuta oikeudenmukaisuutta. Jos oikeudenmukaisuudella sen sijaan tarkoitetaan sitä, että pienituloiset voivat valita palvelusetelituottajaksi kunnan tai yksityisen palveluntuottajan, voi palvelusetelijärjestelmän katsoa edistävän oikeudenmukaisuutta. Pienituloisten valintavaihtoehtojen määrä on kasvanut. Lisäsi pienempi valintavaihtoehtojen määrä vähentää asiakkaiden informaatiokustannuksia ja voi päinvastoin parantaa heidän mahdollisuuttaan

löytää mieltymyksiään vastaava palvelusetelituottaja. Riippuen siis siitä, mitä oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan, arvio palvelusetelijärjestelmän oikeudenmukaisesta toiminnasta on erilainen.

Tutkimustulokset viittaavat siihen, ettei oikeudenmukaisuuden toteuttaminen palvelusetelijärjestelmällä ole välttämättä taloudellisesti tehokkain tapa. Tämä johtuu siitä, että palvelutarpeen arviointiprosessissa palvelusetelin tarjoamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus ja palvelusetelin soveltuvuuden arviointi asiakkaalle lisäävät palveluohjaajan työtä, vaativat enemmän aikaa ja lisäävät asiakaskohtaisia palvelutarpeenarviointikustannuksia. Myös palvelusetelijärjestelmään liittyvät muut tiedonantovelvoitteet ja järjestelmän hallinnointi lisäävät kustannuksia. Lisäksi jos palveluseteli kohdennetaan ensisijaisesti pienituloisille, merkitsee tämä sitä, että asiakkaiden omavastuun pitäisi olla joko kunnan vastaavasta palvelusta perimän asiakasmaksun suuruinen tai vain hieman korkeampi. Tämä taas merkitsee sitä, ettei kunta pysty palvelusetelin arvoa määrittellessään ottamaan huomioon kaikkia palvelusetelijärjestelmästä kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Tämän seurauksena sosiaali- ja terveydenhuollon määrärahoista palvelujen järjestämisen liittyvien kustannusten osuus kasvaa. Käytännössä tämä merkitsee, että vaikka palvelusetelillä järjestettyjen palvelujen menot lisääntyvät, osa lisäyksestä kuluu palvelusetelijärjestelmän ylläpitoon. Palvelusetelilakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 20/2009 vp esitetty käsitys siitä, että kunnalle koituu välillisiä säästöjä siitä, että se pystyy keskittämään enemmän voimavaroja palvelujen järjestämiseen, ei näytä kuitenkaan tuottavan säästöjä vaan enemmänkin johtavan päinvastaiseen tulokseen.¹⁶⁶⁵

Ruotsin valinnanvapausjärjestelmä näyttäisi olevan joissakin asioissa Suomen palvelusetelijärjestelmää tehokkaampi. Yksi tekijä on se, että Ruotsissa palveluntuottajien on tuotettava palvelu kaikille asiakkaille samalla hinnalla. Koska hinnalla ei ole merkitystä asiakkaalle, sitä koskevaa tietoa ei esitetä. Tämän mahdollistaa sen, että kunnat voivat tehokkaammin ohjata asiakkaita valitsemaan palveluntuottajan palvelun laatua kuvaavalla tiedolla.

Toiseksi Ruotsissa kunta ja palveluntuottaja solmivat myös sopimuksen palvelun tuottamisesta, Suomessa taas asiakas ja palvelusetelituottaja. Suomen järjestelmän voi katsoa olevan tehottomampi ensinnäkin siksi, että palvelusetelituottajan ja asiakkaan mahdollisuudet neuvotella palvelun tuottamista koskevista asioista ovat hyvin rajalliset ja siten lähinnä näennäiset. Sopimuksen laadinta aiheuttaa palvelusetelituottajille kuitenkin transaktiokustannuksia. Toiseksi koska kunnat eivät laadi palveluntuottajan kanssa sopimusta, ne eivät myöskään tiedä, onko asiakas hakeutunut palvelun piiriin. Esimerkiksi viivytelyvaikutuksen seurauksena asiakas voi siirtää palvelun piiriin hakeutumista jatkuvasti myöhemmäksi ja rajoittuneen oman edun tavoittelun seurauksena palveluseteli saattaa jäädä kokonaan käyttämättä.

¹⁶⁶⁵ Ks. Hetemäki 2018.

Tämä on tehotonta niukkojen resurssien käyttöä. Lisäksi kunnalla ei ole tietoa järjestämisvastuunsa toteutumisesta.

Kolmanneksi kunnilla ei ole tietoa siitä, kuinka yleistä palvelusetelituottajien vaihtaminen on ja mitkä ovat olleet palvelusetelituottajien vaihtamisen syyt. Kunnat menettävät näin mahdollisuutensa saada reaaliaikaisesti valvontaa palvelevaa tietoa siitä, mitä palvelusetelimarkkinoilla tapahtuu.

Neljänneksi nykyinen sopimuskäytäntö saattaa ehkäistä sitä, ettei tarjottua palveluseteliä oteta vastaan. Jos palvelusetelituottajan hyväksyminen perutaan, asiakas joutuu etsimään itselleen uuden palvelusetelituottajan, mikäli hän ei ole valmis kustantamaan palvelua itse. Tämä aiheuttaa asiakkaalle paitsi palvelusetelituottajan vaihtoon liittyviä vaihtokustannuksia myös epävarmuutta oman hoitopaikan pysyvyydestä. Koska ihmisillä on taipumus varmuusvaikutukseen, voi tämä edistää sitä, että asiakkaat valitsevat tarjotun palvelusetelin sijasta kunnan tuottaman palvelun. Varmuusvaikutusta voi myös edistää se, että palvelusetelillä järjestettyjä palveluja koskevien sääntökirjojen mukaan kunta voi peruuttaa palvelusetelituottajan hyväksymisen välittömästi, mutta asiakkaan ja palvelusetelituottajan laatimassa sopimuksessa sopimuksen irtisanomiselle on määritelty irtisanomisaika. Kuka tällöin maksaa asiakkaalle irtisanomisajasta aiheutuvat palvelukustannukset ja mahdollisesti uuden palvelusetelituottajan palvelujen piiriin pääsemisen odotusaikana syntyvät kustannukset? Tutkimustietoa ei kuitenkaan ole siitä, kuinka yleistä palvelusetelituottajien hyväksymisen peruuttaminen on, mitkä ovat olleet peruuttamisen syyt ja kuka maksaa peruuttamisesta asiakkaalle mahdollisesti aiheutuvat kustannukset.

Lopuksi jos kunta solmii sopimuksen palveluntuottajan kanssa, parantaa tämä mahdollisuuksia puuttua asiakkaiden haitalliseen valikointiin. Se edellyttää kuitenkin, että valitessaan palvelusetelituottajan asiakas ilmoittaa valinnastaan sekä kunnalle ja valitulle palvelusetelituottajalle. Jos palvelusetelituottaja kieltäytyy laatimasta kunnan kanssa sopimusta asiakkaalle tuotettavasta palvelusta, voi kunta velvoittaa palvelusetelituottajan antamaan kieltäytymisen perustelut kirjallisesti.

Ruotsissa valinnanvapausjärjestelmän käyttöönnotosta ilmoittaminen ja palveluntuottajaksi hakeminen on järjestetty valtakunnallisesti. Tämä säästää valinnanvapausjärjestelmään hakeutuvan palveluntuottajan hakemiseen liittyviä informaatihankintakustannuksia, mutta se on myös tiedonantokanavana tehokkaampi. Lisäksi myös kunnat voivat hyödyntää valtakunnallisella sivustolla olevia ilmoituksia ja tarjouspyyntöasiakirjoja ja säästää palveluntuottajien etsintään liittyviä kustannuksia. Suomessa ei vastaavaa valtakunnallista sähköistä järjestelmää ole, vaan meillä on useita sähköisiä järjestelmiä, joista yksityiset palveluntuottajat voivat saada tietoa kunnista ja niissä käyttöön otetuista palvelusetelijärjestelmistä. Lisäksi kukin kunta ilmoittaa palvelusetelijärjestelmästä esimerkiksi omilla verkkosivuiltaan, joilta löytyy myös joko palvelua koskeva sääntökirja tai sitten linkki osoitte-

seen, josta kyseinen asiakirja ja muut asiaan liittyvät asiakirjat löytyvät. Tästä aiheutuu kunnille hallinnollisia kustannuksia, koska samoja tietoja esitetään kahdessa paikassa, ja palvelusetelituottajaksi hakeutumisesta kiinnostuneille informaatiohankinta ja -prosessointikustannuksia.

Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä asiakkaista ei kilpailla hinnalla, mutta Suomen järjestelmään hintakilpailu sisältyy. Suomen järjestelmässä on suurempi riski sille, että palvelusetelituottajien hinnoittelukäytäntöjen takia asiakas valitsee esimerkiksi liioittelevan diskonttausvinouman¹⁶⁶⁶ tai nykyisyysvinouman seurauksena tuloihinsa nähden liian kalliin palvelusetelituottajan. Tämän seurauksena osa palveluseteleistä saattaa jäädä käyttämättä ja kunta saattaa joutua yksittäistapauksissa korottamaan palvelusetelin arvoa. Suomessa kunnat joutuvat myös laatimaan kaksi ”maksuhinnastoa”. Toinen koskee asiakasmaksulain mukaan määräytyviä, kunnallista palveluista perittäviä asiakasmaksuja, toinen palvelusetelin arvoa eri tuloluokissa. Tämä lisää palveluseteliin liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

Lopuksi Suomen järjestelmästä puuttuu tehokas kannustin, jolla voitaisiin puuttua kunnallisten palvelujen piirissä jo olevien asiakkaiden muuttumattomuusvinoumaan. Jos asiakas haluaa, että palvelun tuottaa edelleen kunta, asiakas varmistaa tämän kieltäytymällä palvelusetelistä. Sen sijaan Ruotsin valinnanvapausjärjestelmässä asiakkaan on käytettävä valinnanmahdollisuuttaan, jos hän haluaa, että palvelun tuottaa kunta. Tämä merkitsee, että sekä palvelujen saatavuuden että palvelujen vaikuttavuuden näkökulmasta palvelusetelijärjestelmä toimii tehottomasti.

Tutkimustulosten perusteella palvelusetelituottajien hyväksymisprosessi näyttäisi toimivan Suomen palvelusetelijärjestelmässä Ruotsin järjestelmää tehokkaammin, mutta siinäkin on vielä tehostamisen varaa. Palvelusetelituottajien valvontaprosessissa on myös tehostamista. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että suuri osa palvelun käytännön toteuttamiselle asetetuista hyväksymiskriteereistä jää yksinomaan asiakkaiden ja palvelusetelituottajien omavalvonnan varaan. Tämän seurauksena palvelusetelimarkkinoilta ei pystytä tehokkaasti poistamaan huonolaatuisia palveluja tuottavia palvelusetelituottajia. Palvelusetelijärjestelmä toimii tehottomasti myös sen varmistamisessa, että asiakkaat käyttävät saamaansa palveluseteliä ja saavat tarvitsemansa palvelun.

Hallituksen esityksessä laiksi asiakkaan valinnanvapaudeksi sosiaali- ja terveyspalveluissa HE 16/2018 vp palvelusetelin sijasta puhuttiin asiakassetelistä. Vaikka asiakassetelijärjestelmästä puhuttiin kuin kokonaan uudesta järjestelmästä, se rakentui tosiasiaissa palvelusetelijärjestelmän perustalle.¹⁶⁶⁷ Tämä olisi merkinnyt käytännössä sitä, että valtaosa valinnoista, joita kunnat, asiakkaat ja palvelusetelituottajat

¹⁶⁶⁶ Liioitteleva diskonttausvinouma tarkoittaa sitä, että ihmisillä on taipumus arvostaa enemmän asioita, joiden hyödyt ovat saavutettavissa välittömästi, mutta joiden kustannukset tulevat maksettavaksi vasta (kaukana) tulevaisuudessa.

¹⁶⁶⁷ Ks. myös Karsio & Van Aerchot 2017: 165.

tekevät nyt palvelusetelijärjestelmässä, olisivat jatkossa säilyneet myös asiakassetelijärjestelmässä. Tämä merkitsee silloin myös sitä, että tämän tutkimuksen tulokset kuntien, asiakkaiden ja palvelusetelituottajien päätöksentekoon vaikuttavista vinoumista ja heuristiikoista olisivat valintojen osalta olleet ajankohtaisia myös asiakassetelijärjestelmässä.

Ehdotettu asiakassetelijärjestelmä olisi myös muistanut rakenteeltaan aiempaa järjestelmää enemmän Ruotsin valinnanvapausjärjestelmää. Asiakassetelijärjestelmää koskevassa ehdotuksessa olisi korjattu kuitenkin muun muassa juuri niitä teki-joita, joiden edellä todettiin tekevän palvelusetelijärjestelmästä Ruotsin valinnanvapausjärjestelmää tehottomamman ja osin epäoikeudenmukaisemman.

10.4 Kehittämisehdotukset

Käyttätymistaloustieteen näkökulmasta palvelusetelijärjestelmää koskevat kehittä-misehdotukset kohdistuvat lähinnä nykyisen palvelusetelilain toimeenpanon paran-tamiseen. Osa ehdotuksista lisää palvelutarpeen arviointiin ja palvelusetelijärjestel-män hallinnointiin liittyviä kustannuksia entisestään. Osa ehdotuksista on kuitenkin sellaisia, jotka voisi ottaa huomioon palveluseteliä ohjaavassa lainsäädännössä il-man, että kustannukset kasvavat.

1. Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto ja hallinnointi maksaa, mutta jos valinnan-vapaudesta koituvat hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, järjestelmän käyttöönotto kannattaa. Tämä kuitenkin edellyttää, että asiakkaat käyttävät valinnanvapauttaan, toisin sanoen valitsevat yksityisen palveluntuottajan. Jos asiakkaat eivät ota vastaan heille tarjottua palveluseteliä, järjestelmä ei toimi tehokkaasti. Palvelusetelijärjestel-män pitäisi vähentää ihmisten taipumusta muun muassa ajankohtavinoumaan, var-muusvaikutukseen tai muuttumattomuusvinoumaan ja saada heidät siirtymään pal-velusetelituottajien tuottamien palvelujen piiriin. Yksi keino vaikuttaa ajankohtavi-noumaan on antaa ihmisille muutama päivä aikaa päättää siitä, ottavatko he tarjotun palvelusetelin vastaan. Varmuusvaikutusta taas voitaisiin vähentää antamalla palve-lujen piirissä jo oleville ihmisille palvelusetelituottajan palveluita koskeva ”kokeilu-aika”. Jos asiakkaat kokeiluajan jälkeen kuitenkin haluaisivat saada palvelun julki-selta sektorilta, he pääsisivät palaamaan julkisesti tuotettujen palvelujen piiriin ilman jonottamista. Kokeiluajalla olisi mahdollista vaikuttaa myös muuttumattomuusvi-noumaan. Koska asiakkaat ovat jo investoineet palveluntuottajan valintaan aikaa ja vaivaa ja heidän ja palveluntuottajan välille on ehtinyt jo muodostua jonkinlainen henkilökohtainen asiakassuhde, saattavat uponneet kustannukset ja vaihtoon liittyvät vaihtokustannukset tukea sitä, että asiakkaat haluavat kokeiluajan jälkeen jatkaa va-litsemansa palveluntuottajan asiakkaana.

2. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaalla on velvollisuus palvelusetelin saatuaan hakeutua palveluntuottajan palvelujen piiriin. Viivyttelyvaikutuksen takia ihmiset voivat kuitenkin siirtää palvelujen piiriin hakeutumista, tai rajoittuneen oman edun takia palveluseteleitä ei käytetä. Tämä on niukkojen resurssien tehotonta käyttöä. Palveluseteleille tulisi asettaa esimerkiksi viimeinen käyttöönottopäivä, voimassaoloaika tai rakentaa sähköisiin asiakas- ja potilastietojärjestelmiin järjestelmä, jonka avulla voidaan seurata myönnettyjen palvelusetelien käyttöä.

3. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaiden uudelleenvalinnalla on merkitystä palvelujen laadun kannalta. Jos palveluun tyytymätön asiakas ei vaihda palvelusetelituottajaa eikä tilanne asiakkaan reklamaatiosta huolimatta muutu, ei palvelujen laatu parane ja huonolaatuisia palveluja tuottavat palvelusetelituottajat pystyvät säilymään markkinoilla. Palvelusetelijärjestelmässä pitäisi esimerkiksi palvelu- ja hoitosuunnitelman päivityksen yhteydessä selvittää myös asiakkaiden käsityksiä saamiensa palvelujen toteuttamisesta. Mikä heidän mielestään toimii, mikä taas ei? Vapaamuotoinen ja henkilökohtainen keskustelu saattaisi olla keino, jolla voidaan vähentää ihmisten taipumusta kohteliaisuusvinoumaan. Keskusteltaessa ihmiset usein huomauttavat tuovat esille asioita, joita ei pystytty saamaan esille valmiita vaihtoehtoja koskevilla kyselylomakkeilla. Keskustelu saattaa siten tuoda esille asiakkaan tyytymättömyyden, jolloin häntä voidaan kannustaa vaihtamaan palveluntuottajaa. Lisäksi asiakkaan tyytymättömyys voi tuoda esille asioita, jotka osoittavat, ettei palvelusetelituottaja täytä palvelun tuottamiselle asetettuja hyväksymisedellytyksiä.

4. Palveluseteliä tarjottaessa arvioidaan muun muassa sitä, tuleeko palvelun hankkiminen asiakkaalle halvemmaksi palvelusetelillä vai kunnan muulla tavoin järjestämänä. Arvio perustuu asiakkaan nykyisiin tuloihin. Jos kyse on palvelusetelin tarjoamisesta tilapäisen tai kertaluontoisen palvelun hankkimiseen, tuloihin perustuva arvio on riittävä. Sosiaalihuollossa palveluseteleitä käytetään kuitenkin yleisimmin palveluissa, joita asiakkaat tarvitsevat jatkuvasti ja pitkäaikaisesti kuten vanhuspalveluja. Näiden asiakkaiden avuntarve kasvaa tulevaisuudessa jatkuvasti, jolloin asiakkaan tulot eivät jatkossa enää välttämättä riitä palvelusetelillä hankitun palvelun kustantamiseksi. Ihmisillä on kuitenkin taipumus likinäköisyysvinoumaan, jonka seurauksena valinnan seurauksia ei ennakoida. Yksi keino, jolla likinäköisyysvinoumaa voidaan ehkäistä, on se, että jatkuvaan ja pitkäaikaiseen palveluun annettavaa palveluseteliä koskevaa päätöstä tehtäessä kartoitetaan laajemmin asiakkaan kokonaistaloudellinen tilanne ja ennakoidaan myös tulevaisuutta.

5. Valinnanvapaudesta puhuttaessa korostetaan, että asiakkaat tarvitsevat valintojensa perustaksi tietoja palveluntuottajista ja heidän palveluistaan. Ratkaisuksi esite-

tään tarjottavien tietojen lisäämistä. Tämä edistää kuitenkin pikemminkin informaation ylikuormitusta. Informaation lisäämisen sijasta pitäisi ennemminkin kartoittaa sitä, miten ihmiset valitsevat palveluntuottajia, millaiset tiedot ovat heille valintaa tehtäessä tärkeitä ja mitä tietoja he ovat tosiasiallisesti käyttäneet valintaa tehdessään. Näiden tietojen pohjalta on mahdollista määritellä muutamat keskeiset tiedot esimerkiksi palveluittain. Suomessa tarvitaan siten tutkimustietoa sosiaali- ja terveyspalveluissa valinnan mahdollisuuttaan käyttäneiden ihmisten valintakäyttäytymisestä.

6. Asiakkaiden palvelusetelituottajan valintaprosessia pyritään helpottamaan erilaisilla sähköisillä palvelusetelituottajien verkkovertailusivustoilla. Kaikki eivät kuitenkaan kykene tai osaa käyttää sähköisiä palveluja eikä kaikilla ole välttämättä omaisia, ystäviä tai tuttuja, jotka voisivat auttaa. Näille asiakkaille palvelusetelituottajan valinnan tekeminen hyväksyttyjä palvelusetelituottajia koskevan luettelon perusteella aiheuttaa suuremmat informaatioprosessointikustannukset kuin sähköisiä verkkovertailupalveluja käyttäville. Lisäksi palvelusetelituottajaluettelo sisältää usein vain palvelusetelituottajan nimen, palvelut ja hinnan, mikä edistää sopulikäyttäytymiseen turvautumista. Yksi keino, jolla asiakkaan informaatioprosessointikustannuksia tai sopulikäyttäytymistä voidaan tällaisissa tilanteissa vähentää, on, että palveluohjaaja vertailee yhdessä asiakkaan kanssa palvelusetelituottajia. Samalla tämä on keino edistää tasa-arvoista kohtelua.

7. Palvelusetelijärjestelmällä pyritään edistämään palvelusetelituottajien kilpailuneutraalisuutta. Sähköiset palvelusetelituottajien verkkovertailusivustot on kuitenkin yleensä rakennettu niin, että valintavaihtoehdot ovat aakkosjärjestyksessä. Tämä edistää sitä, että palvelusetelituottajien valinnassa turvaudutaan tunnistamisheuristiikkaan. Vaihtoehtoista valitaan se, jonka nimi tuntuu tutulta. Tämän seurauksena palvelusetelituottajien kilpailu asiakkaista ei ole kilpailuneutraalia. Yksi keino, jolla tunnistamisheuristiikan vaikutusta on mahdollista vähentää, olisi esittää vaihtoehdot ilman palvelusetelituottajan nimeä.

8. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaiden oletetaan valitsevan palveluntuottajan, joka tuottaa hyvälaatuisia palveluja, ja tätä kautta huonolaatuisia palveluja tuottavat palveluntuottajat poistuvat markkinoilta. Tosiasiassa näin ei ole. Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaita voidaan kuitenkin ohjata valitsemaan hyvälaatuisia palveluja tuottavia palveluntuottajia hyödyntämällä ihmisten taipumusta nimijärjestysviinnoon. Tässä voidaan hyödyntää sähköisiä palveluntuottajien verkkovertailusivustoja siten, että vertailun tulokset esitetään paremmuusjärjestyksessä.

9. Palvelusetelillä järjestettyjen sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonta kuuluu kunnille. Käytännössä kunnat valvovat lähinnä palvelusetelilaissa palvelusetelituottajille asetettujen lakisääteisten hyväksymisedellytysten toteutumista, ja palvelujen tuottamista koskevien harkinnanvaraisten hyväksymiskriteerien valvonta on jätetty asiakkaiden suorittaman valvonnan ja palvelusetelituottajien omaavalvonnan varaan. Meillä ei ole kuitenkaan tietoa siitä, miten asiakkaiden valvontaan ja palvelusetelituottajien omaavalvontaan perustuva järjestelmä toimii. Suomessa tarvitaan tutkimustietoa siitä, miten asiakkaat valvovat palvelusetelillä hankkimiensa palvelujen laatua ja siitä, miten palvelusetelituottajat valvovat itse itseään.

Lähteet

Kirjallisuus

- Aalto, Anna-Mari, Maijaliisa Junnila, Anu Muuri, Timo Sinervo, Timo, Tuulikki Vehko & Markku Pekurinen 2016a. *Väestön mielipiteitä valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Tutkimuksesta tiiviisti 20. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-728-2>>.
- Aalto, Anna-Mari, Kristiina Manderbacka, Anu Muuri, Sakari Karvonen, Maijaliisa Junnila & Markku Pekurinen 2016b. *Mitä väestö ajattelee sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisesta?* Tutkimuksesta tiiviisti 4. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:987-952-302-635-3>>.
- Adler, Matthew D. & Eric A. Posner 1999. Rethinking Cost-Benefit Analysis. University of Chicago Law School, John M. Olin & Economics Working Paper No. 72, <http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=164902>.
- Adler, Matthew D. & Eric A. Posner 2007. Happiness research and Cost-Benefit Analysis. Research Paper No. 345. University of Chicago, <<http://ssrn.com/abstract=999928>>.
- Aho, Tuomas 2012. Hankinta- ja sopimuskäytännöt palvelujen ulkoistamisessa. *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa*, toim. Maijaliisa Junnila, Tuomas Aho, Sami Fredriksson, Ilmo Keskimäki, Juhani Lehto, Miika Linna, Sari Miettinen & Liisa-Kaisa Tynkkyinen. Raportti 42. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 118–135.
- Ahonen, Ari, Liisa Vuorio & Tuuli Tähtinen 2015. *Potilaan valinnanvapaus, Ruotsin malli ja Suomen sote-uudistus. Markkinoiden toimivuuden ja taloudellisten vaikutusten näkökulma*. Selvityksiä 6. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto, Helsinki.
- Ahtonen, Riitta 2010. *Kohtuuttomat oikeustoimen ehdot ja niiden sovittelu. Oikeustaloustieteellinen tarkastelu*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 1. Joensuun yliopisto, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-0005-0>>.
- Akerlof, George A. 1970. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.

- Akerlof, George A. 1991. Procrastination and Obedience. *The American Economic Review*, 81(2), 1–19.
- Akerlof, George A. & William T. Dickens 1982. The Economic Consequences of Cognitive Dissonance. *The American Economic Review*, 72(3), 307–319.
- Allen, Thomas, Eleonora Fichera & Matt Sutton 2016. Can Payers Use prices to Improve Quality? Evidence from English Hospitals. *Health Economics*, 25(1), 56–70.
- Aluehallintovirasto 2014. Toimenpiteet yksityisen terveydenhuollon palveluntuottajan jättäessä toimintakertomuksen toimittamatta. Valviran ja aluehallintovirastojen linjaus, <<https://www.avi.fi/documents/10191/2525119/Palveluntuottajan+j%C3%A4tt%C3%A4ess%C3%A4%20toimintakertomuksen+toimittamatta.pdf/db160321-416a-42f8-a4d7-b4d851544b5b>>.
- Armstrong, Mark & Yongmin Chen 2009. Inattentive Consumers and Product Quality. *Journal of European Economic Association*, 7(2–3), 411–422.
- Armstrong, Mark, John Vickers & Jidong Zhou 2009. Consumer Protection and the Incentive to become Informed. *Journal of European Economic Association*, 7(2–3), 399–410.
- Anderson, Lisa R. & Charles A. Holt 1997. Information Cascades in the Laboratory. *The American Economic Review*, 87(5), 847–862.
- Anell, Anders, Jens Dietrichson, Lina Maria Ellegård & Gustav Kjellsson 2017. Information, Switching Costs, and Consumer Choice: Evidence from Two Randomized Field Experiments in Swedish Primary Health Care. Working Paper 7, Lund University, <https://EconPapers.repec.org/RePec:hhs:lunewp:2017_007>.
- Anttonen, Anneli, Liisa Häikiö & Heli Valokivi 2012. *Vastuu, valinta ja osallistuminen sosiaalipalveluissa. Vanhuspolitiikan muutos ja arkinen hoivavastuu*. Tampereen yliopisto, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201406091681>>.
- Apuvälineet vammaispalvelujen käsikirja. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, <<https://thl.fi/en/web/vammaispalvelujen-kasikirja/tuki-ja-palvelut/apuvälineet>>. (Luettu 11.12.2017.)
- Arajärvi, Pentti 2010. Avuton julkisen ja yksityisen muutoksessa. Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? *Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä, Raportti III*, toim. Marja Pajukoski. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 19. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 147–158.
- Ariely, Dan 2008. *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. HarperCollinsPublisher, New York.
- Arkes, Hal L. & Catherine Blumer 1985. The Psychology of Sunk Costs. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 35(1), 124–140.

- Armor, David & Shelley E. Taylor 2002. When Predictions Fail: The Dilemma of Unrealistic Optimism. *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*, toim. Thomas Gilovich, Dale Griffin & Daniel Kahneman. Cambridge University Press, New York, 334–347.
- Armour, John, Henry Hausmann & Reiner Kraakman 2009. Agency Problems and Legal Strategies. *The Anatomy of Corporate Law – Comparative and Functional Approach*, toim. Reiner Kraakman, John Armour, Paul Davies, Luca Enriques, Henry Hansmann, Gerald Hertig, Klaus Hopt, Hideki Kanda & Edward Rock, 2. painos. Oxford University Press, 35–53.
- Aronson, Elliot 2008. *The Social Animal*, 10. painos. Worth Publishers, New York.
- Asch, Solomon Elliot 1946. Forming Impressions of Personality. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 41(3), 258–290.
- Babcock, Linda, Xianhong Wang & George Loewenstein 1996. Choosing the Wrong Pond: Social Comparisons in Negotiations that Reflect a Self-Serving Bias. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(1), 1–19.
- Baldwin, Robert 1990. Why Rules Don't Work. *The Modern Law Review*, 53(3), 321–337.
- Baldwin, Robert, Martin Cave & Martin Lodge 2012. *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, 2. painos. Oxford University Press, New York.
- Banerjee, Abhijit V. 1992. A simple model of herd behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, CVII (3), 747–817.
- Bar-Gill, Oren: 2012. *Competition and Consumer Protection: A Behavioral Economics Account. The Pros and Cons of Consumer Protection*. Konkurrensvetket, Stockholm, 12–43.
- Baron, Jonathan 2008. *Thinking and Deciding*, 4. painos. Cambridge University Press, New York.
- Baron, Jonathan, Jane Beattie & John C. Hershey 1988. Heuristics and Biases on Diagnostic Reasoning. II. Congruence, Information, and Certainty. *Organizational Behavior and Human Decision Process*, 42(1), 88–110.
- Baron, Jonathan & Ilana Ritov 1994. Reference points and omission bias. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 59(8), 475–498.
- Baron, Jonathan & Ewa Szymanska 2010. Heuristics and Biases on Charity. *The science of giving. Experimental approaches to the study of charity*, toim. Daniel M. Oppenheimer & Chris Olivola. Taylor and Francis, New York, 215–235.
- Bateman, Ian J., Alistar Munro & Gregory L. Poe 2008. Decoy Effects in Choice Experiments and Contingent Valuation: Asymmetric Dominance. *Land Economics*, 84(1), 115–127.
- Bawden, David 2001. *Information overload*. Library and Information Briefings Series 92. Library and Information Technology Centre. South Bank University, London.

- Bawden, David & Lyn Robinson 2009. The dark side of information: overload, anxiety and other paradoxes and pathologies. *Journal of Information Science*, 35(2), 180–191.
- Baxter, Kate, Caroline Glendinning & Sue Claire 2008. Making informed choices in social care: the importance of accessible information. *Health and Social Care in the Community*, 16(2), 197–207.
- Beales, Howard, Richard Craswell & Steven C. Salop 1981. The Efficient Regulation of Consumer Information. *Journal of Law and Economics*, 24(3), 491–539.
- Becher, Shmuel I. 2007. Behavioral Science and Consumer Standard Form Contracts. *Louisiana Law Review*, 68(1), 117–179.
- Becker, Gary S. 1976. *The Economic Approach to Human Behavior*. The University of Chicago Press.
- Benartzi, Shlomo & Richard H. Thaler 1995. Myopic Loss Aversion and the Equity Premium Puzzle. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(1), 73–92.
- Bennett, Bo 2018. Texas sharpshooter fallacy. Logically Fallacious, <<https://www.logicallyfallacious.com/>>. (Luettu 12.5.2018.)
- Bennett, Colin J. 1991. What is Policy Converge and What Causes it? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215–233.
- Bikhchandarin, Sushi, David Hirshleifer & Ivo Welch 1992. A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades. *Journal of Political Economy*, 100(5), 992–1026.
- Borg, Pekka 2016. *Palvelusetelit ja eriarvoisuus*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 7. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Bradford, David F. & Daniel N. Shaviro 2000. The Economics of Vouchers. *Vouchers and the Provision of Public Services*, toim. C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George Peterson & Robert D. Reischauer. Brookings Institution Press, Washington D. C., 40–91.
- Brandt, Mats 2019. *Valfrihet inom social- och hälsovården. Myndigheters syn på valfrihetens inverkan i Finland och Sverige ur olika strategiska synvinklar*. Acta Wasaensia 421. Vaasan yliopisto, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-859-7>>.
- Brekke, Kurt R., Hugh Stanley, Emrys Gravelle, Luigi Siciliani & Odd Rune Straume 2014. Patient Choice, Mobility and Competition Among Health Care providers. *Health care provision and patient mobility*, toim. Rosella Levaggi & Marcello Montefiori. Springer, Milan, 1–24.
- Breyer, Stephen G. 1982. *Regulation and Its Reform*. Harvard University Press, Cambridge MA.

- Brommels, Mats, Timo Aronkytö, Aulikko Kananoja, Paul Lillrank & Kari Reijula 2016. *Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvityshenkilöryhmän väliraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 18. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Brown, Lisanne, Mostafa Tyane, Jane Bertrand, Don Lauro, Mohamed Abou-Ouakil & Lisa deMaria 1995. Quality of Care in Family Planning Services in Morocco. *Studies in Family Planning*, 26(3), 154–168.
- Burgess, Simon, Carol Propper & Deborah Wilson 2005. *Choice. Will More Choice Improve Outcomes in Education and Health Care? The Evidence from Economic Research*. CMPO Report, University of Bristol.
- Burnham, Thomas, Judy Frels & Vijay Mahajan 2003. Consumer Switching Costs: A Typology, Antecedents, and Consequences. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 31(2), 109–126.
- Calabresi, Guido & A. Douglas Melamed 1972. Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral. *Harvard Law Review*, 85(7), 1089–1228.
- Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O’Donoghue & Matthew Rabin 2003. Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for “Asymmetric Paternalism”. *University of Pennsylvania Law*, 151(3), 1121–1254.
- Campos, Jose Edgardo 1989. Legislative Institutions, Lobbying, and the Endogenous Choice of Regulatory Instruments: A Political Economy Approach to Instrument Choice. *Journal of Law, Economics and Organization*, 5(2), 333–353.
- Carbonara, Emanuela 2017. Law and Social Norms. *The Oxford Handbook of Law and Economics. Volume 1: Methodology and Concepts*, toim. Francesco Parisi. Oxford University Press, 466–482.
- Carbonara, Emanuela, Francesco Parisi & George von Wangenheim 2008. Legal Innovation and the Compliance Paradox. *Minnesota Journal of Law, Science and Technology*, 9, 837–860.
- Carlin, Bruce I. 2009. Strategic price complexity in retail financial markets. *Journal of Financial Economics*, 91(3), 278–277.
- Chance, Zoë & Ravi Dhar 2016. Making the Best Choice the Easy Choice: Applying the 4Ps Framework for Behavior Change at Google. *The Behavioral Economics Guide 2016 (with an introduction by Gerd Gigerenzer)*, toim. Alan Samson, 90–100, <<http://behavioraleconomics.com>>.
- Chapman, Simon, Wai Leng Wong & Wayne Smith 1993. Self-Exempting Beliefs about Smoking and Health: Differences between Smokers and Ex-Smokers. *American Journal of Public Health*, 83(2), 215–219.

- Chen, Yuzin, Ganesh Iyer & Amit Pazgal 2010. Limited memory, Categorization, and Competition. *Marketing Science*, 29(4), 650–670.
- Chewning, Eugene G. & Adrian M. Harrell 1990. The effect of information load on decision makers' cue utilization levels and decision quality in financial distress decision task. *Accounting, Organizations and Society*, 15(6), 527–542.
- Chioveanu, Iona & Jidong Zhou 2013. Price Competition with Consumer Confusion. *Management Science*, 59(11), 2450–2469.
- Ciccarelli, Sandra & J. Noland White 2015. *Psychology*, 4 painos. Pearson, London.
- Coase, R. H. 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, III, 1–44.
- COM 2013a. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin soveltamisesta. Kuluttajansuojan korkean tason saavuttaminen. Luottamuksen rakentaminen sisämarkkinoihin. Bryssel 14.3.2013, COM(2013) 138 final, <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0138_/com_com\(2013\)0138_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0138_/com_com(2013)0138_fi.pdf)>.
- 2013b. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Täysin sähköisten hankintojen käyttöönotto julkishallinnon nykyaikaistamiseksi. Bryssel 26.6.2013, COM(2013) 453 final, <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/20092014/documents/com/com_com\(2013\)0453_/com_com\(2013\)0453fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/20092014/documents/com/com_com(2013)0453_/com_com(2013)0453fi.pdf)>.
- Conlisk, John 1996. Why Bounded Rationality? *Journal of Economic Literature*, 34(2), 669–700.
- Cooter, Robert 1998. Expressive law and economics. *Journal of Legal Studies*, 27(2) - Part 2, 585–608.
- Cooter, Robert 2000. Do Good Laws Make Good Citizens? An Economic Analysis of Internalized Norms. *Virginia Law Review*, 86(8), 1577–1601.
- Cooter, Robert & Thomas Ulen 2012. *Law & Economics*, 6. painos. Berkely Law Books, <<http://scholarship.law.berkeley.edu/books/2>>.
- Cowen, Joshua 2010. Who Chooses, Who Refuses? Learning More from Students Who Decline Private School Vouchers. *American Journal of Education*, 117(1), 1–24.
- Curran, Christopher 2000. Optimal Techniques of Redistribution. *Encyclopedia of Law and Economics, Volume IV. The Economics of Public and Tax Law*, toim. Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest. Edward Elgar, Cheltenham, 301–310.
- Currie, Janet & Firouz Gahvari 2008. Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data. *Journal of Economic Literature*, 46(2), 333–383.

- Digia: PSOP-järjestelmä on valmis ratkaisu valinnanvapauden toteuttamiseen sote-uudistuksessa (22.8.2017), <<https://digia.com/ajankohtaista/uutiset/2017/psop-jarjestelma-on-valmis-ratkaisu-valinnanvapauden-toteuttamiseen-sote-uudistuksessa/>>. (Luettu 10.11.2017.)
- Dixon, Anna, Ruth Robertson, John Appleby, Peter Burge, Nancy Devlin & Helen Magee 2010. *Patient choice: how patients choose and how providers respond*. The King's Fund, London.
- Djankov, Simon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes & Andre Shleifer 2002. The regulation of entry. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1–37.
- Dulleck, Uwe, Rudolf Kerschbamer & Matthias Sutter 2011. The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation, and Competition. *American Economic Review*, 101(2), 526–555.
- Eika, Kari H. 2009. The Challenge of Obtaining Quality Care: Limited Consumer Sovereignty in Human Services. *Feminist Economics*, 15(1), 113–137.
- Eika, Kari H. & Lise Kjølørød 2013. The difference in principle between the poorly informed and the powerless: a call for contestable authority. *Nordic Social Network Research*, 3(1), 78–93.
- Eksote 2017. Palvelusetelin toimintaohje. Omaishoito, <<http://www.eksote.fi/eksote/yksityiset-palveluntuottajat/palvelusetelituottajaksi-hakeutuminen/Documents/Omaishoidon%20palvelusetelin%20toimintaohje.pdf>>. (Luettu 2.11.2017.)
- Ekström, Bo-Erik, Ilkka Haavisto & Mika Pohjonen 2014. *Uudistusten umpikuja – Kolme syytä, miksi kuntareformit epäonnistuvat*. Eva Analyysi 41. Elinkeinoelämän valtuuskunta, EVA.
- Ellis, Dorsey D. Jr. 1982. Fairness and Efficiency in the Law of Punitive Damages. *Southern Law Review*, 56(1), 1–78.
- Ellis, Randall P. 1998. Creaming, skimping and dumping: provider competition on the intense and extensive margins. *Journal of Health Economics*, 17, 537–555.
- Ellsberg, Daniel 1961. Risk, Ambiguity and Savage Axioms. *Quarterly Journal of Economics*, 75(4), 643–669.
- Engström, Anne, Esmail Salehi-Sangari & Åsa Wallström Åsa 2015. *Elektronisk upphandling. En analys av fördelar, nyttor, utmaningar och hinder*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 8. Konkurrensverket, Stockholm.
- Epple, Dennis, Richard E. Romano & Miguel Urquila 2017. School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. *Journal of Economic Literature*, 55(2), 441–492.

- Eppler, Martin J. & Jeanne Mengis 2003. A Framework for Information Overload Research in Organizations. Insights from Organization Science, Accounting, Marketing, MIS, and Related Disciplines. Istituto per la comunicazione aziendale ICA. Paper # 1/2003. Università della Svizzera italiana, DOI: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.172.2724&rep=rep1&type=pdf>>.
- Equity and Excellence: Liberating the NHS 2010. Analytical strategy for the White Paper and associated documents.* The Stationery Office, UK.
- Erlandsson, Sara, Pelle Storm, Anneli Stranz, Marta Szebehely & Gun-Britt Trydegård 2013. Marketising trends in Swedish eldercare: completion, choice and calls for stricter regulation. *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequence*, toim. Gabrielle Meagher & Marta Szebehely. Stockholm University, 23–83.
- Espoo 2016a. Henkilökohtaisen avun palvelusetelijärjestelmän sääntökirja, <http://www.espoo.fi/download/noname/%7BF335C77A-5AF5-4972-A36C-750E1-86D6D3D%7D/71151>. (Luettu 21.10.2017.)
- 2016b. Kotisiivouspalvelusetelijärjestelmän sääntökirja, <<http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2016393977-6-3.PDF>>. (Luettu 21.10.2017.)
- 2016c. Tilapäisen ja säännöllisen kotihoidon palvelusetelijärjestelmän sääntökirja 14.12.2016, <<http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2016393977-6-1.PDF>>. (Luettu 3.11.2017.)
- 2016d. Sääntökirja. Ympäri vuorokautisen hoiva-asumisen palveluseteli, <http://www.espoo.fi/download/noname/%7BCAF9D96C-1D55-4E48-A030-8ADC93A34494%7D/89180>. (Luettu 6.11.2017.)
- Espoo 2017. Espoon sosiaali- ja potilasasiain miehen selvitys toimintavuodesta 2016 kaupunginhallitukselle, <<http://www.espoo.fi/download/noname/%7B0D617E8B-6E7C-4DA8-91BB-401D8AED0C6C%7D/85949>>.
- Essote 2018. Palvelusetelin sääntökirja 2018. Kotiin vietävät tukipalvelut -palveluseteli, <<https://www.essote.fi/wp-content/uploads/sites/2/2018/03/kotiin-vietavien-tukipalvelujen-saantokirja.pdf>>. (Luettu 31.1. 2018.)
- EUVL 2000. Komission tulkitseva tiedonanto käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa (2000/C 121/02). *Euroopan yhteisöjen virallinen lehti* C 121, 29.4.2000.
- EUVL 2012. Komission tiedonanto Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2011) 2012/C 008/03. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 8, 11.1.2012.
- Evans, Jonathan St B. T. 1984. Heuristic and analytic processes in reasoning. *British Journal of Psychology*, 75(4), 451–468.
- Feldman, Martha S. & James G. March 1981. Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 171–186.

- Festinger, Leo 1957. *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press.
- Finucane, Melissa L., Ali Alhakami, Paul Slovic & Stephen M. Johnson 2000. The Affect Heuristic in Judgments of Risks and Benefits. *Journal of Behavioral Decision Making*, 13(1), 1–17.
- Fotaki, Marianna 2009. Are all consumers the same? Choice in health, social care and education in England and elsewhere. *Public Money and Management*, 29(2), 87–94.
- Fotaki, Marianna 2011. Towards developing new partnerships in public services: users as consumers, citizens and/or co-producers in health and social care in England and Sweden. *Public Administration*, 89(3), 933–955.
- Fotaki, Marianna, Martin Roland, Alan Boyd, Ruth McDonald, Rod Scheaff & Liz Smith 2008. What benefits will choice bring to patients? Literature review and assessment of implications. *Journal of Health Services Research & Policy*, 13(3), 174–184.
- Fredriksson, Sami, Maijaliisa Junnila & Liina-Kaisa Tynkkynen 2012. Palvelujen hankinta yksityisiltä palvelujen tuottajilta. *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa*, toim. Maijaliisa Junnila, Tuomas Aho, Sami Fredriksson, Ilmo Keskimäki, Juhani Lehto, Miika Linna, Sari Miettinen & Liina-Kaisa Tynkkynen. Raportti 42. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 89–117, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-680-9>>.
- Frey, Bruno S. & Reto Jegen 2001. Motivational Interactions: Effects on Behaviour. *Annales of Économie et de Statistique*, No. 63/64, Social Interactions and Economic Behavior, 131–153, <DOI10. 230720076299>.
- Frey, Bruno S. & Felix Oberholzer-Gee 1997. The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out. *The American Economic Review*, 87(4), 746–755.
- Friedman, Milton 1997. Public Schools: Make Them Private. *Education Economics*, 5(3), 341–344.
- Frisch, Deborah & Jonathan Baron 1988. Ambiguity and Rationality. *Journal of Behavioral Decision Making*, 1(3), 149–157.
- Frontier Economics 2010. *Choice and Competition in Public Services. A guide for policy makers*. OFT 1214. Office of Fair Trading, UK.
- Fung, Constance H., Yee-Wei Lim, Soeren Mattke, Cheryl Damberg & Paul G. Shekelle 2008. Systematic Review: The Evidence That Publishing Patient Care Performance Data Improves Quality of Care. *Annals of Internal Medicine*, 148(2), 111–123.

- Gaynor, Martin, Rodrigo Moreno-Serra & Carol Propper 2010. Death by Market Power. Reform, Competition and Patient Outcomes in the National Health Service. CMPO Working Paper No. 10/242, <<http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmpo/migrated/documents/wp242.pdf>>.
- Gaynor, Martin, Carol Propper & Stephen Seiler 2015. Free to Choose? Reform and Demand Response in the English National Health Service. NBER Working Paper 18574, <<http://www.nber.org/papers/w18574>>.
- Gigerenzer, Gerd 1996. On narrow norms and vague heuristics: A reply to Kahneman and Tversky. *Psychological Review*, 103(3), 592–596.
- Gigerenzer, Gerd 2016. Taking heuristic seriously. *The Behavioral Economics Guide 2016 (with an introduction by Gerd Gigerenzer)*, toim. Alan Samson, v–xi, <<http://www.behavioraleconomics.com>>.
- Gigerenzen, Gerd & Wolfgang Gaissmaier 2011. Heuristic decision making. *Annual Review of Psychology*, 62, 451–482.
- Glendinning, Caroline 2008. Increasing Choice and Control for Older and Disabled People: A Critical Review of New Developments in England. *Social Policy & Administration*, 42(5), 451–469.
- Glenngård, Anna H. Anders Anell & Anders Beckman 2011. Choice of primary care provider: Results from a population survey in three Swedish counties. *Health Policy*, 103(1), 31–37.
- Glick, Peter 2009. How reliable are surveys of client satisfaction with health care services? Evidence of matched facility and household data in Madagascar. *Social Science and Medicine*, 68(2), 368–379.
- Gneezy, Uri & Aldo Rustichini 2000. A fine is a price? *Journal of Legal Studies*, 29(1), Part 1, 1–17.
- Golder, Peter N. & Gerard J. Tellis 1993. Pioneer Advantage: Marketing Logic or Marketing Legend? *Journal of Marketing Research*, 30(2), 158–70.
- Goldman, Dana & John A. Romley 2008. Hospitals as Hotels: The Role of Patient Amenities in Hospital Demand. NBER Working Paper No. 14619, <<https://www.nber.org/papers/w14619>>.
- Goldstein Daniel G. & Gerd Gigerenzer 2002. Models of Ecological Rationality: The Recognition heuristic. *Psychological Review*, 109(1), 75–90.
- Granovetter, Mark S. & Roland Soong 1986. Threshold Models of Interpersonal Effects in Consumer Demand. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 7(1), 83–99.
- Grether, David M., Alan Schwartz & Louis L. Wilde 1986. The Irrelevance of Information Overload: An Analysis of Search and Disclosure. *Southern California Law Review*, 59(2), 277–303.

- Grönberg, Jani 2017. Sähköistyvä palveluseteli. Case Turun palvelujärjestelmä. Tietojärjestelmätieteen pro gradu. Turun yliopisto, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201710058906>>.
- Grönberg, Sami & Timo Rauhanen 2015. *Kotitalousvähennys pienituloisen eläkeläisen näkökulmasta*. VATT Muistiot 42. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Guiltinan, Joseph P. 1989. A Classification of Switching Costs With Implication for Relationship Marketing. *1989 AMA Winter Educators' Conference: Marketing, Theory and Practice*, toim. Terry L. Childrens, Richard P. Bagozzi & J. Paul Pater. American Marketing Association, Chicago, 216–220. (Viitattu artikkelissa Burnham, Thomas, Judy Frels & Vijay Mahajan 2003. Consumer Switching Costs: A Typology, Antecedents, and Consequences. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 31(2), 109–126).
- Hahn, Robert W. & John A. Hird 1991. The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis. *Yale Journal of Regulation*, 8, 233–278.
- Halonen, Kirsi-Maria 2015. *Hankintasopimuksen tehottomuus – hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entisille sopimuskumppaneille*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A 134. Turun yliopisto <www.edilex.fi/kirjat/15361>.
- Hannikainen, Katri 2018. *Ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve ja käyttö eroavat tulotason mukaan*. Suomen sosiaalinen tila 1/2018. Tutkimuksesta tiiviisti 3. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-067-9>>.
- Hargreaves Heap, Shaun 2013. Social Influences on Behaviour. *Behavioural Economics in Competition and Consumer Policy*, toim. Judith Mehta. ESRC Centre for Competition Policy. University of East Anglia, Norwich, 51–58.
- Harmon-Jones, Eddie & John J. B. Allen 2001. The Role of Affect in the Mere Exposure Effect: Evidence from Psychophysiological and Individual Differences Approaches. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 27(7), 889–898.
- Hart, William, Dolores Albarracin, Alice H. Eagly, Inge Brechan, Matthew J. Lindberg & Lisa Merrill 2009. Feeling validated versus being correct: A meta-analysis of selective exposure to information. *Psychological Bulletin*, 135(4), 555–588.
- Hartman, Sanna 2012. *Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti*. TEM:n ja ELY-keskusten julkaisu 5. Työ- ja terveysministeriö.
- Haupt, Stefan 2003. An Economic Analysis of Consumer Protection in Contract Law. *German Law Journal*, 4(11), 1137–1164.
- Hauser, John R. & Birger Wernerfelt 1990. An evaluation cost model of consideration sets. *Journal of Consumer Research*, 16(4), 393–408.

- Health, Chip & Amos Tversky 1991. Preference and Belief: Ambiguity and Competence in Choice under Uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, 4(1), 5–28.
- Heckathorn, Douglas D. & Steven M. Maser 1987. Bargaining and the Sources of Transaction Costs: The Case of Government Regulation. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(1), 69–98.
- Hellsten, Katri 1993. *Vaivashoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltion kehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa*. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 2. Helsingin yliopisto.
- Helme, Anna 2014. Palvelusetelien prosessit ja hallinnolliset kustannukset Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystaloudessa. Tuotantotalouden diplomityö, Lappeenranta:n yliopisto, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201501051049>>.
- Helsinki 2016. Henkilökohtaisen avun sääntökirja (17.6.2016), <<https://www.hel.fi/static/sote/palveluseteli/saantokirjat/henkilokohtaisen-avun-saantokirja.pdf>>. (Luettu 21.10.2017.)
- Helsinki 2017a. Kotisiivouksen palvelusetelin sääntökirja, <<https://www.hel.fi>>. (Luettu 21.10.2017.)
- 2017b. Ikääntyneiden palveluasumisen sääntökirja, <https://www.hel.fi/static/sote/palveluseteli/saantokirjat/ikaantyneiden_palveluasumisen_saantokirja.pdf>. (Luettu 1.11.2017.)
- 2017c. Kotihoidon sääntökirja (8.11.2017), <<https://www.hel.fi/sote/palveluseteli-fi/palvelusetelit>>. (Luettu 20.11.2017.)
- 2017d. Sosiaaliasiamiehen selvitys kaupunginhallitukselle 2016, <<https://www.hel.fi/static/sote/asiamiehet/sosiaaliasiamiesten-selvitys-2016.pdf>>.
- Helsinki 2019a. Terveysasemien lääkäripalvelujen järjestäminen palvelusetelillä. Sosiaali- ja terveystalouden esityslista 8/2019 § 78 (23.4.2019). Helsingin kaupunki. (Ei enää luettavissa.)
- 2019b. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystalouden päätöstiedote nro 8 23.4.2019. (Ei enää luettavissa.)
- 2019c. Sääntökirja. Ikääntyneiden palveluasuminen (15.3.2019), <https://www.hel.fi/static/sote/palveluseteli/saantokirjat/ikaantyneiden_palveluasumisen_saantokirja.pdf>. (Luettu 18.5.2019.)
- Hemmo, Mika 2008. *Sopimusoikeuden oppikirja*, 2. painos. Talentum, Helsinki.
- Hemmo, Mika & Kari Hoppu 2016. *Sopimusoikeus*. Alma Talent Oy, Helsinki.
- den Hertog, Johan 2000. General Theories of Regulation. *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III. The Regulation of Contracts*, toim. Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest. Edward Elgar, Cheltenham, 223–247.

- Hetema, Tiina, Katja Ilmarinen, Ilmo Keskimäki, Meri Koivusalo, Eeva Liukko, Kimmo Parhiala & Eeva Reissell 2018. Asiakasmaksut Suomessa. *Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus*, toim. Maria Vaalavuo. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunnan julkaisuja 30. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 26–40.
- Hetemäki, Martti 2018. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Muistio eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle, sosiaali- ja terveystoimikunnalle ja tarkastusvaliokunnalle 16.5.2018, <https://alueuudistus.fi/documents/10623/6305483/Muistio_sote-uudistuksen_kustannusvaikutuksista/d359cd80-3198-4146-a55a-d2b62725c2a4>.
- Hibbard, Judith H. & Ellen Peters 2003. Supporting Informed Consumer Health Care Decisions: Data Presentation Approaches that Facilitate the Use of Information in Choice. *Annual Review of Public Health*, 24, 413–433.
- Hibbard, Judith H., Paul Slovic, Ellen Peters & Melissa L. Finucane 2002. Strategies for reporting health plan performance information to consumers: evidence from controlled studies. *Health Service Research*, 37(2), 291–313.
- Hibbard, Judith H., Jean Stockard & Martin Tusler 2003. Does publicizing hospital performance stimulate quality improvement efforts? *Health Affairs*, 22(2), 84–94.
- Hietala, Jyri, Markus Lahtinen, Petri Mäki-Fränki & Sami Pakarinen 2011. *Omaisuus ja hoiva – Eri omaisuuslajit vanhuusajan hoivan rahoittamisessa*. PTT raportteja 232, Pellervon taloustutkimus PTT, Helsinki.
- Hietapakka, Laura, Anne Whellams & Maijaliisa Junnila 2016. Yksityisten terveystoimien ja vanhustalvelujen tuottajien kokemuksia valinnanvapaudesta. *Hallintoalalta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa*, toim. Maijaliisa Junnila, Laura Hietapakka & Anne Whellams. T. Raportti 11. Terveystoimien ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 81–199, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-681-0>>.
- Hirschl, Ran 2007. On the blurred methodological matrix of comparative constitutional law. *The Migration of Constitutional Ideas*, toim. Choudhry Sujit. Cambridge University Press, 39–66.
- Hirschleifer, Jack & John G. Riley 1979. The Analytics of Uncertainty and Information – An Expository Survey. *Journal of Economic Literature*, 17(4), 1375–1421.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hirschleifer, David & Siew Hong Teoh 2003. Herd Behavior and Cascading in Capital Markets: A Review and Synthesis. *European Financial Management*, 9(1), 25–66.

- Hoch, Stephen J. 1985. Counterfactual Reasoning and Accuracy in Predicting Personal Events. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 11(4), 719–731.
- Hoffrén, Mia 2009. *Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema. Kuluttajaoikeudellinen selvitys*. Oikeusministeriön julkaisuja 4. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Huck, Steffen & Brian Wallace 2015. The impact of price frames on consumer decision making: Experimental evidence, <<http://www.ucl.ac.uk/~uctpbwa/papers/price-framing.pdf>> .
- Huck, Steffen, Jidong Zhou & Charlotte Duke 2011. *Consumer behavioural biases in competition: A survey*. OFT1324. Office of Fair Trading, UK.
- Huikko, Katariina & Markus Ukkola 2014. EU:n valtiotukisääntelyn ja hankintalainsäädännön suhteesta. *Lakimies* 2, 213–235.
- Huhtanen, Raija 2012. Kunnan sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen. Oikeudellinen näkökulma. *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutokset*, toim. Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka. Tampereen Yliopisto, 81–110, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8910-5>>.
- Häkkinen, Skans, Iida 2011. *Kotitalouden verovähennykset Suomessa ja Ruotsissa*. VATT Valmisteluraportit 11. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Häkkinen, Unto & Timo Seppälä 2016. Tuottajiin kohdistuvien taloudellisten kannustimien käyttömahdollisuudet terveystaloudessa. *Julkisen talouden ohjaus ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen rakenneuudistus*, toim. Ilmo Keskimäki, Antti Moisio & Markku Pekurinen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 66–80.
- Häyhä, Juha 1996. Oikeustaloustiede ja sopimusoikeus. *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*, toim. Vesa Kanninen & Kalle Määttä. Gaudeamus, Tampere, 160–191.
- Ilmarinen, Katja, Anna-Mari Aalto & Anu Muuri 2016. *Sosiaalipalvelut väestön ja asiakkaiden arvioimina*. Tutkimuksesta tiiviisti 10. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-674-2>>.
- Ikätekniakeskus 2017. *Ikäihmiset ja sähköinen asiointi – Miten saadaan kaikki mukaan?* <www.ikatekniakeskus.fi/julkaisut/raportit>.
- Issacharoff, Samuel 1998. Can There Be a Behavioral Law and Economics? *Vanderbilt Law Review*, 51(6), 1729–1745.
- Iyengar, Sheena S. & Emir Kamenica 2007. *Choice Overload and Simplicity Seeking*, <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.539.1182&rep=rep1&type=pdf>>.
- Iyengar, Sheena S. & Emir Kamenica 2010. Choice proliferation, simplicity seeking, and asset allocation. *Journal of Public Economics*, 94(7–8), 530–539.

- Iyengar, Sheena & Mark R. Lepper 2000. When Choice is Demotivating: Can One Desire Too Much of a Good Thing? *Journal of Personality and Social Psychology*, 79(6), 995–1006.
- Jacoby, Jacob 1977. Information Load and Decision Quality: Some Contested Issues. *Journal of Marketing Research*, 14(4), 569–573.
- Jensen, Michael C. & William H. Meckling 1976. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Johnson, Erik J. & Daniel G. Goldstein 2003. Do Defaults Save Lives? *Science*, 302(5649), 1338–1339.
- Jolls, Christine & Cass R. Sunstein 2005. Debiasing through Law. NBER Working Paper 11738, <<http://www.nber.org/papers/w11738.pdf>>.
- Jolls, Christine, Cass R. Sunstein & Richard Thaler 1998. A Behavioral Approach to Law and Economics. Faculty Scholarship Series. Paper 1765, <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1765>.
- Jonsson, Pia Maria, Eeva Nykänen, Pasi Pohjola, Maijaliisa Junnila, Laura Hietapakka, Eeva Liukko, Kimmo Parhiala, Leena Nuorteva & Anne Whellams 2016. *Valinnanvapaus sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kuvauksia eräistä Euroopan maista*. Työpaperi 6. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-630-8>>.
- Jonsson, Pia Maria & Martti Virtanen 2013a. Miten valinnanvapaus voidaan toteuttaa terveydenhuollossa. *Suomen Lääkärilehti* 33, vsk 68, 1990–1993.
- 2013b. Valinnanvapaus potilaan näkökulmasta. *Suomen Lääkärilehti* 34, vsk 68, 2070–2073.
- Junnila, Maijaliisa 2016. Mitä tutkija ehdottavat? Mitä valinnanvapaus tuo tullessaan – näkökulmia sote-uudistukseen -seminaari. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 15.3.2016.
- Junnila, Maijaliisa, Timo Sinervo, Pia Maria Jonsson, Laura Hietapakka, Ilmo Keskimäki, Markku Perkurinen, Timo T. Seppälä, Liina-Kaisa Tynkkynen & Anne Whellams 2016. *Valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa – kriittiset askeleet toteuttamisessa*. Päätösten tueksi 2. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-637-7>>.
- Junnila, Maijaliisa & Anne Whellams 2016a. Valinnanvapauden toteutuminen tutkimusalueilla. *Hallintoalამაისesta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa*, toim. Maijaliisa Junnila, Laura Hietapakka & Anne Whellams. Raportti 11. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos, Helsinki, 116–130, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-681-0>>.

- 2016b. Valinnanvapauteen liittyvät uskomukset. *Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa*, toim. Maijaliisa Junnila, Laura Hietapakka & Anne Whellams. Raportti 11. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 26–36, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-681-0>>.
- Juurikkala, Oskari 2012. *Esseys on Psychology and Morality in Economic Analysis of Law*. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-0742-4>>.
- Jyväskylän 2018. Hakemus palvelusetelipalvelun tuottajaksi. Ympäri vuorokautisen palveluasumisen palveluseteli (vanhuspalvelut), <http://www.jkl.fi/instance/data/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/64763_hakemus_ymparivuorokautinen_palveluasuminen_2013.pdf>. (Luettu 30.1.2018.)
- Jääskeläinen, Jan & Janne Tukiainen 2019. *Anatomy of public procurement*. VAT Working papers 118. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch & Richard H. Thaler 1991. Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193–206.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky 1972. Subjective Probability: A Judgment of Representativeness. *Cognitive Psychology*, 3(3), 430–454.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky 1979. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–1979.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky 1982. The Psychology of Preferences. *Scientific American*, 246, 160–173.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky 1984. Choices, Values, and Frames. *American Psychologist*, 39(4), 341–350.
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky 1992. Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, 5(4), 297–323.
- Kaikkonen, Risto, Laura Hietapakka, Oona Pentala, Anne Whellams & Maijaliisa Junnila 2016. Väestön kokemuksia valinnanvapaudesta. *Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa*, toim. Maijaliisa Junnila, Laura Hietapakka & Anne Whellams. Raportti 11. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, Helsinki, 131–152, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-681-0>>.
- Kaiser Family Foundation 2008. *Update on Consumers' Views of Patient safety and Quality Information*, <<https://www.kff.org/health-reform/poll-finding/2008-update-on-consumers-views-of-patient-2/>>.

- Kalliomaa-Puha, Laura 2013. Homo sosiojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? *Muuttuva sosiaalioikeus*, toim. Sakari Hänninen, Toomas Kotkas, Eeva Nykänen, Marja Pajukoski & Maija Sakslin. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 24. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki, 97–123.
- Kalliomaa-Puha, Laura 2017. Vanhuksen oikeus hoivaan ja omaisolettama. *Gerontologia*, 31(3), 227–242.
- Kammarkollegiet 2013a. *Upphandling enligt LOV -en processbeskrivning*. Vägledning 2011:03 (päivitetty 22.2.2013). (Ei enää luettavissa.)
- 2013b. *Rapport: Uppföljning 2012 av upphandlande myndigheters användning av e-upphandling*, <<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/kammarkollegiet/rapporter/uppfoljning-2012-av-upphandlande-myndigheters-anvandning-av-e-upphandling.pdf>>.
- Kanniainen, Vesa & Kalle Määttä 2011. *Kartellit teoriassa ja käytännössä*. Edita, Helsinki, <www.edilex.fi/lakikirjasto/8166>.
- Kanniainen, Vesa, Kalle Määttä & Pekka Timonen 1996. Oikeustaloustiede. Johdantoa lähestymistapoihin ja käsitteisiin. *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*, toim. Vesa Kanniainen & Kalle Määttä. Gaudeamus, Tampere, 11-45.
- Kansaneläkelaitos 2016. Alihankintaa koskeva ohjeistus 2016, <<http://www.kela.fi>>. (Luettu 14.12.2016.)
- Kansaneläkelaitos 2017. *Kelan tilastollinen vuosikirja 2016*. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2017. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Kansaneläkelaitos 2018. *Kelan tilastollinen vuosikirja 2017*. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2018. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Kapiainen, Satu & Ismo Linnosmaa 2012. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin arviointi- ja seurantatutkimus. Palveluseteliselvitys ministeriölle 30.11. 2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (Ei enää luettavissa.)
- Kaplow, Louis & Steven Shavell 1994. Why the Legal System Is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income. *The Journal of Legal Studies*, 23(2), 667–681.
- Kaplow, Louis & Steven Shavell 2000. Should Legal Rules Favor the Poor? Clarifying the Role of Legal Rules and the Income Tax in Redistributing Income. *The Journal of Legal Studies*, 29(2), 821–835.
- Kaplow, Louis & Steven Shavell 2002. Economic analysis of Law. *Handbook of Public Economics*, toim. J. Auerbach & M. Feldstein. Volume 3, 1. painos. Elsevier Science B. V., North-Holland, 1165–1874.
- Karisto, Antti, Pentti Takala & Ilkka Haapola 1998. *Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa*. WSOY, Juva.
- Karsio, Olli & Lina Van Aerschoot 2017. Vanhuspalvelut ja valinnanvapaus – johtavien viranomaisten näkemyksiä palvelusetelistä. *Gerontologia*, 31(3), 165–180.

- Kaskiharju, Eija & Marjaana Seppänen 2004. *Vaihtoehtona palveluseteli. Lahden seudun viiden kunnan palvelusetelikokeilu*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 8. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Kastberg, Gustaf 2005. *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborgs universitet.
- Kastberg, Gustaf 2010. *Vad vet vi om kundval? - En forskningsöversikt*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Kerr, Clark 1983. *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Harvard University Press, Cambridge.
- Ketola, Eeva & Merja Tapalinen 2015. Potilaiden vapaan liikkuvuuden haasteet. *Suomen Lääkärilehti* 40, vsk 70, 2632–2633.
- Kiander, Jaakko 2019. Mihin rahani riittävät –tutkimuksen tulokset (1.2.2019). <<https://www.ilmarinen.fi>>.
- Kiljunen, Manu 2016. Palvelusetelin hyödyntämisen haasteet kuntien sosiaali- ja terveyspalvelutuotannossa. Kunta- ja aluejohtamisen pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201606171925>>.
- Klick, Jonathan & Gregory Mitchell 2006. Government Regulations of Irrationality: Moral and Cognitive Hazards. *Minnesota Law Review*, 90, 620–1663.
- Knight, Frank H. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. Houghton Mifflin, Boston.
- Konkurrensverket 2012. *Kvalitetshöjande konkurrens i valfrihetssystem – vad krävs?* Uppdragsforskningsrapport 3. Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverket 2013. *Kommunernas valfrietssystem – med focus på hemtjänst*. Slutrapport. Rapport 1. Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverket 2014a. *Etablering och konkurrens bland vårdcentralen – om kvalitetsdriven konkurrens och ekonomiska villkor*. Konkurrensverkets rapportserie 2. Konkurrensverket, Stockholm.
- 2014b. *Rapport, Uppdrag angående förstudie avseende elektronisk upphandling*, S2013/8859/RU. Konkurrensverket, Stockholm.
- 2014c. *Kravspecifikation för upphandling av hemtjänst*. Vägledning från Konkurrensverket 2. Konkurrensverket, Stockholm.
- 2014d. *Lagen om Valfrietssystem (LOV) Vägledning för utförare*. Vägledning från Konkurrensverket 1. Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverket 2017. *Statistik om offentlig upphandling 2017: Upphandlingsmyndigheten rapport 2017:5 och Konkurrensverket rapport 2017:11*. Rapport 11.
- Koppell, Jonathan GS & Jennifer A. Steen 2004. The Effects of Ballot Position in Election Outcomes. *The Journal of Politics*, 66(1), 267–281.
- Korobkin, Russell 1994. Policymaking and the Offer/Asking Price Gap: Toward a Theory of Efficient Entitlement Allocation. *Stanford Law Review*, 46(3), 663–708.

- Korobkin, Russell B. 2003. The Endowment Effect and Legal Analysis. *Northwestern University Law Review*, 97(3), 1227–1293.
- Korobkin, Russell B. 2014. Wrestling with the Endowment effect, or how to do law and economics without the Coase theorem. *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, toim. Eyal Zamir & Doron Teichman. Oxford University Press, 300–334.
- Korobkin, Russell B. & Thomas S. Ulen 2000. Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics. *California Law Review*, 88(4), 1051–1144.
- Kotkas, Toomas 2013. Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan. Yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. *Lakimies* 4, 720–733.
- Kronman, Anthony T. 1980. Contract Law and Distributive Justice. *Yale Law Review*, 89(3), 472–511.
- Kuntaliitto 2004. Yleiskirje 18/80/2004. Palveluseteli sosiaali- ja terveydenhuollossa, <<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2004/palveluseteli-sosiaali-ja-terveydenhuollossa>>.
- Kuntaliitto 2012. Palveluasumisen järjestäminen ja kilpailuttaminen, 1. painos. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kuntaliitto 2017b. Palveluseteli. Sääntökirjat 3.6.2017, <<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/sosiaali-ja-terveysasiat/saantokirjat>>.
- 2017c. Palveluseteli 9.3.2017. (Ei enää luettavissa.)
- Kurtz, Sheldon F. & Michael J. Saks 1996. The Transplant Paradox: Overwhelming Public Support for Organ Donation vs. Under-Supply of Organs: The Iowa Procurement Study. *Journal of Corporation Law*, 21(4), 767–806.
- Kuusinen-James, Kirsi 2012. *Tuoko palveluseteli valinnanvapautta?* Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 68. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Kuusinen-James, Kirsi 2016. *Setelipeliä. Tutkimus palveluseteliä säännöllisessä kotihoidossa käytävien iäkkäiden henkilöiden valinnanvapaudesta*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 32. Helsingin yliopisto.
- Kuusinen-James, Kirsi & Marjaana Seppänen 2013. Ikääntyvät palvelusetelin käyttäjät valintatilanteissa. Kuluttajia vai näennäiskuluttajia? *Janus*, 21(4), 314–329.
- Kähkönen, Liisa 2007. *Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa*. Acta Electronica Tampereensis 673. Tampereen yliopisto, <<http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7143-8>>.
- LaFrance, Marianne & Marvin A. Hecht 1995. Why Smiles Generate Leniency? *Personality and Social Psychology Bulletin*, 21(3), 196–206.
- Latin, Howard 1994. "Good" Warnings", Bad Products, and Cognitive Limitations. *UCLA Law Review*, 41(5), 1193–1295.

- Laurila, Riikka, Miikka Vähänen, Timo Seppälä & Eeva Widström 2016. Yksityisten hammaslääkärien näkemyksiä palvelusetelistä. *Hallintoalmaisesta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa*, toim. Maijaliisa Junnila, Laura Hietapakka & Anne Whellams. Raportti 11. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 200–214, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-681-0>>.
- Lave, Lester B. 1996. Benefit-Cost Analysis. Do the Benefits Exceed the Costs? *Risks, costs, and Lives saved. Getting better results from regulation*, toim. Robert W. Hahn. Oxford University Press, 104–134.
- Le Grand, Julian 2007. *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton University Press.
- Le Grand, Julian N. & Will Bartlett (toim.) 1993. *Quasi-Markets and Social Policy*. Macmillan, London.
- Lehto, Juhani & Liina-Kaisa Tynkkynen 2013. Älykkäästi suunnitellut sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat. *Yhteiskuntapolitiikka*, 78(6), 605–617.
- Leibenstein, Harvey 1950. Bandwagon, Snob, and Veblen Effects in the Theory of Consumers' Demand. *The Quarterly Journal of Economics*, 64(2), 183–207.
- Leino-Sandberg, Päivi, Liisa Leppävirta & Samuli Miettinen 2016. Onko pohjoismaisella oikeudellisella yhteistyöllä tulevaisuutta Euroopan unionissa? *Lakimies* 2, 195–218.
- Levinthal, Daniel A. & James G. March 1993. The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*, 14, Special Issue: Organization, Decision Making and Strategy, 95–112.
- Lindberg, Mia 2015. Palvelusetelitoiminnan asiakaslähtöinen kehittäminen Jyväskylän vanhus- ja vammaispalvelussa. Matkailu-, ravitsemis- ja talousalan opintäytetyö. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2015062913760>>.
- Lindgren, Peter 2014. *Ersättningen i sjukvården. Modeller, effekter, rekommendationer*. SNS Förlag, Stockholm.
- Linna, Tuula 1987. *Ulosottorealisoinnista de lege ferenda*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja No. 175. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki.
- Linnosmaa, Ismo, Sari Jokinen, Anni Vilkkö, Anja Noro & Eero Siljander 2014. *Omaishoidon tuki. Selvitys omaishoidon tuen palkkiosta ja palvelusta kunnissa vuonna 2012*. Raportti 9. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-144-0>>.

- Linnosmaa, Ismo, Timo Seppälä, Jan Klavus & Tuija Oksanen 2012. Palvelusetelit sosiaalipalveluissa. Tuloksia Helsingin kaupungin palveluseteleistä sekä tuottajien palvelusetelikokemuksista. *Palvelusetelit sosiaalipalveluissa*, toim. Ismo Linnosmaa. Raportti 53. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 7–41, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-706-6>>.
- Lith, Pekka 2013. *Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittamisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa*. TEM raportteja 34. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Lith, Pekka 2015a. *Palvelusetelit ja palvelusetelityyppiset järjestelmät julkisella alalla*. Kauppakamari, Helsinki.
- 2015b. *Ruotsin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasvalintajärjestelmä pääpiirteittäin. Raportti asiakkaan valinnanvapauden tavoitteista ja toteutuksesta viranomaisselvitysten ja tilastojen valossa*. Sosiaalialan Työnantajat, Helsinki.
- Loewenstein, George 2005. Hot-Cold Empathy Gaps and Medical Decision Making. *Health Psychology*, 24(4 suppl.), 49–56.
- Loomis, Burdett 2000. The Politics of Vouchers. *Vouchers and the Provision of Public Services*, toim. C. Eugene Steuerle, Ooms Van Doorn, George Peterson & Robert D. Reischauer. Brookings Institution Press, Washington, D. C., 92–115.
- Luce, R. Duncan & Howard Raiffa 1989. *Games and Decisions. Introduction and Critical Survey*. Dover Publications, New York.
- Lundvall, Karl, Jonas Öhlin & Amanda Stefansdotter 2011. *Inträdeshinder för privata vårdcentraler. Erfarenheter från vårdsvälsreformen inom primärvård*. Uppdragsforskningsrapport 4. Konkurrentverket, Stockholm.
- Lussier, Denis A. & Richard W. Olshavsky 1979. Task Complexity and Contingent Processing in Brand Choice. *Journal of Consumer Research*, 6(2), 154–165.
- Lyly, Auri 2017. *Kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten vertailu vuonna 2016*. Kuusikko-työryhmän julkaisu 2. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Lyly-Falk, Auri 2018. *Kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten vertailu vuonna 2017*. Kuusikko-työryhmän julkaisu 3. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Madrian, Brigitte C. & Dennis F. Shea 2001. The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1149–1187.
- Majone, Giandomenico 1996. *Regulating Europe*. Routledge, London.
- Malhotra, Naresh K. 1982. Information Load and Consumer Decision Making. *Journal of Consumer Research*, 8(4), 419–430.
- Malhotra, Naresh K. 1984. Reflections on the information overload paradigm in consumer decision making. *Journal of Consumer Research*, 10(4), 436–441.

- Mankiw, N. Gregory & Mark P. Taylor 2011. *Microeconomics*, 2. painos. South-Western Cengage Learning, China.
- Marsh, Catherine 1985. Back on the Bandwagon: The Effect of Opinion Polls on Public Opinion. *British Journal of Political Science*, 5(1), 51–74.
- Mattei, Ugo 1994. Efficiency in Legal Transplant: An Essay in Comparative Law and Economics. *International Review of Law and Economics*, 14(1), 3–19.
- Mattei, Ugo A., Luisa Antonioli & Andrea Rossato 2000. Comparative Law and Economics. *Encyclopedia of Law & Economics*, toim. Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest. Edward Elgar, Cheltenham, 505–538.
- McAdams, Richard H. 2000: A focal point theory of expressive law. *Virginia Law Review*, 86(8), 1649–1729.
- McAdams, Richard H. & Thomas S. Ulen 2008. Behavioral Criminal Law and Economics. University of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper 2008, No. 440, <<http://ssrn.com/abstract=1299963>>.
- McCarthy, Anne M., David F. Schoorman & Arnold C. Cooper 1993. Reinvestment decisions by entrepreneurs: rational decision-making or escalation of commitment? *Journal of Business Venturing*, 8(1), 9–24.
- McChesney, Fred S. 2014. Behavioral Economics: Old Wine in irrelevant New Bottles? *Supreme Court Economic Review*, 21(1), 43–76.
- McNutt, Patrick 1999. *Public Goods and Club Goods*, 927–951, <<http://reference.findlaw.com/lawandeconomics/0750-public-goods-and-club-goods.pdf>>.
- Meade, James E. 1973. *The Theory of Economic Externalities. The Control of Environmental Pollution and Similar Social Costs*. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, International Economic Series 2. A.W. Sijthoff – Leiden, Genève.
- Mehta, Judith & Robert Sugden 2013. Making Sense of Complex Choice Situations. *Behavioural Economics in Competition and Consumer Policy*, toim. Judith Mehta. ESRC Centre for Competition Policy. University of East Anglia, Norwich, 41–48.
- Meinow, Bettina, Marti G. Parker & Mats Thorslund 2011. Consumers of eldercare in Sweden: The semblance of choice. *Social Science & Medicine*, 73(9), 1285–1289.
- Melakari, Aino 2017. *Palvelusetelijärjestelmä – yhdenvertaisuutta vai jakolinjoja? Palvelusetelitutkimuksen yhteenvetoraportti*. Helsingin kaupungin tutkimuksia ja raportteja 7. Helsingin kaupunki.
- Melin, Tuomo, Turo Koila, Minna Tuominen-Thuesen & Sami Uotinen 2011. *Palvelusetelin sääntökirja -yleinen malli*. Sitra. (Ei enää luettavissa.)
- Melin, Tuomo, Turo Koila, Minna Tuominen-Thuesen & Sami Uotinen 2012. *Palveluseteli-opas. Käsikirja palvelusetelin käyttöönnotolle ja hinnoittelulle*. Sitran julkaisusarja 302. KL-kustannus, Helsinki.

- Mentula, Arttu 2008. Kartelliriskien minimoinnista. *Defensor Legis*, 4, 568–583.
- Milgrom, Paul & John Roberts 1992. *Economics, organization and management*. Prentice-Hall, New Jersey.
- Miller, Joanne M. & Jon A. Krosnick 1998. The Impact of Candidate Name Order on Election Outcomes. *Public Opinion Quarterly*, 62(3), 291–330.
- Mirrlees, J. A. 1976. Optimal Tax Theory: A Synthesis. *Journal of Public Economy*, 6(4), 327–358.
- Mitchell, Gregory 2002. Taking Behavioralism Too Seriously – The Unwarranted Pessimism of the New Behavioral Analysis of Law. *William & Mary Law Review*, 43(5), 1907–2021.
- Moberg, Linda 2017. *Marketization for users, Professionals, and the State*. Digital Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences 142. Uppsala University, <<http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1087105/FULLTEXT01.pdf>>.
- Moberg, Linda, Paula Blomqvist & Ulrika Winblad 2016. User Choice in Swedish eldercare – conditions for informed choice and enhanced service quality. *Journal of European Social Policy*, 26(3), 281–295.
- Moore, Don A. & Paul J. Healy 2008. The Trouble With Overconfidence. *Psychological Review*, 115(2), 502–517.
- Morwitz, Vicki G. & Carol Pluzinski 1996. Do Polls Reflect Opinions or Opinions Reflect Polls? The Impact of Political Polling on Voters' Expectations, Preferences, and Behavior. *Journal of Consumer Research*, 23(1), 53–67.
- Muller, Thomas E. 1984. Buyer Response to Variations in Product Information Load. *Journal of Applied Psychology*, 69(2), 300–306.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*. McGraw-Hill, New York.
- Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave 1989. *Public finance in theory and practice*, 5. painos. McGraw-Hill, New York.
- Mäenpää, Olli 2003. *Hallinto-oikeus*. WSOY, Helsinki.
- Mäenpää, Olli 2013. *Hallinto-oikeus*. Sanoma Pro Oy, Helsinki.
- Mälkönen, Ville & Timo Seppälä 2009. *Terveyspalvelusetelien hyvinvointi- ja kustannusvaikutukset jonotetuissa toimenpiteissä*. VATT Tutkimukset 149. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Määttä, Kalle 1997. *Environmental taxes from an economic idea to a legal institution*. Kauppakaari, Jyväskylä.
- Määttä, Kalle 1999a. *Oikeustaloustieteen aakkoset*. Helsingin yliopiston oikeustaloustietellisen tiedekunnan julkaisut. Hakapaino Oy, Helsinki.
- 1999b. Regulaatioteorian perusteita. *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen* 3, toim. Vesa Kanninen & Kalle Määttä. Kauppakaari, Helsinki, 21–42.

- Määttä, Kalle 2001. *Regulatory reform and innovations: Whether to trust the invisible hand or use the visible one?* Sitra Reports series 10. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Määttä, Kalle 2009. *Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Määttä, Kalle 2012. *Kilpailu ja sääntely*. Edilex 2012/26, <www.edilex.fi/lakikirjasto/8881>.
- Määttä, Kalle 2014. Markkinahäiriöt lakien legitimoijina. Esitys. Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto 15.12.2014.
- Määttä, Kalle 2016. *Oikeustaloustieteen perusteet*, 2., uudistettu laitos. Edita Publishing Oy, Keuruu.
- Määttä, Kalle 2018. *Kotitalousvähennys*. Edita Publishing Oy, Keuruu.
- Määttä, Kalle & Jyrki Tala 2015. Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua, <www.edilex.fi/artikkelit/14952>.
- Määttä, Kalle & Matti Turtiainen 2014. *Tarjousyhteistyö kilpailuoikeudellisena haasteena*, <www.edilex.fi/lakikirjasto/13812>.
- Määttä, Kalle & Tomi Voutilainen 2017. *Julkisten hankintojen sääntely*, 1. painos. Kauppakamari, Viro.
- Neimala, Antti & Jorma Saariketo 2014. *PK-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 54. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Nelson, Phillip 1970. Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy*, 78(2), 311–329.
- Nemlander, Anu & Mari Sjöholm 2015. Selvitys palveluseteleiden käytöstä kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystaloudessa sekä päivähoitossa - tilanne vuoden 2015 toukokuussa. Kuntaliitto, <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/150820%20Palvelusetelin_k%C3%A4ytt%C3%B6%202015.pdf>.
- Nemlander, Anu & Mari Sjöholm 2018. Selvitys palveluseteleiden käytöstä kuntien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveystaloudessa – tilanne vuoden 2018 lokakuussa, Kuntaliitto, <https://www.kommunforbundet.fi/sites/default/files/media/file/181105_Palvelusetelikyselyn%20tulokset.pdf>.
- Nickerson, Raymond 1998. Confirmation bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. *Review of General Psychology*, 2(2), 175–220.
- Nolan, Jessica M., P. Wesley Schultz, Robert B. Cialdini, Noah J. Goldstein & Vlas Griskevicius 2008. Normative Social Influence is Underdetected. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34(7), 913–923.
- Noll, Roger G. 2001. Economic Perspectives on the Politics of Regulation. *Handbook of Industrial Organization. Volume II*, toim. Richard Schmalensee & Robert D. Willing. North-Holland, Amsterdam, 1254–1287.

- Nordqvist, Leif, Stefan Jönsson, Ann-Britt Bern, Karin Larsson & Helena Lind 2014. *Etablering och konkurrens bland vårdcentralen – om kvalitetsdriven konkurrens och ekonomiska villkor*. Konkurrensverkets rapportserie 2, Konkurrensverket, Stockholm.
- Nutek 2009. *Offentliga upphandlingar och elektroniska upphandlingssystem. En kartläggning av hur elektroniska upphandlingssystem kan minska företagens administrativa kostnader vid upphandlingar*. Nutek R 2009:04. Stockholm.
- Nykänen, Jussi 2019. *Consumer Switching on Mobile Platforms*. Aalto University publication series Doctoral Dissertations 16, Aalto University, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-8392-6>>.
- Nyköping 2018. Förfrågningsunderlag. Hemtjänst, <www.valfihetswebben.se>. (Luettu 6.3.2018.)
- Näsi, Salme 2011. *Kustannuslaskennan ongelmat julkishallinnon markkinamalleissa*. Tampereen yliopisto, <<http://urn.fi/urn:nbn:uta-3-461>>.
- Näsi, Salme, Pasi Leppänen & Pentti Meklin 2008. *Näkyvät ja näkymättömät kustannukset kunnan sisäisillä markkinoilla. Case. Peruskoulutus Tampereen kaupungissa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 36(2), <<http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1488078>>.
- O'Donoghue, Ted & Matthew Rabin 1999. Doing It Now or Later. *The American Economic Review*, 89(1), 103–124.
- OECD 2009. *Ohje tarjouskartellien torjumiseksi julkisissa hankinnoissa. Miten tehostaa julkisten varojen käyttöä?* Käännös Kilpailuvirasto, <<https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/muut/oecd-tarjouskartelliohje-2009.pdf>>.
- Ogus, Anthony I. 1994. *Regulation Form and Economic Theory*. Clarendon Press, Oxford.
- Oikeusministeriö 2004. *Hallituksen esitysten laatimisohteet*. Oikeusministeriön julkaisu 4. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Oulu 2014. Ikäihmisten tehostetun palveluasumisen palvelusetelin sääntökirja (13.11.2014), <https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=03329b48-a256-431c-b5cc-703b97cfd11e&groupId=247408>. (Luettu 6.2.2018.)
- Oulu 2016. Vaikeavammaisten palveluasumisen palvelusetelin sääntökirja (29.11.2016 § 143), <<https://www.ouka.fi/documents/247408/12006249/Vaikeavammaisten+palveluasumisen+palvelusetelin+s%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6kirja.pdf/d147a927-2313-45bf-ad20-e41211f03e36>>. (Luettu 19.12.2017.)
- Oulu 2018. Sosiaali- ja potilasasiamiehen selvitys vuodelta 2017, <<https://www.ouka.fi/documents/112876/0/Asiamiesten+selvitys+2016+korjattu+%282%29.pdf/d0fef4fb-8f45-49df-87ac-39fe2f571f73>>.
- Owen, Robert S. 1992. Clarifying the Simple Assumption of the Information Load Paradigm. *Advances in Consumer Research*, 19(1), 770–776.

- Paasivaara, Leena & Juhani Nikkilä 2003. Vanhuspolitiikan heijastuminen kunnalliseen toimintaan vuosina 1930–2000. *Hallinnon Tutkimus*, 22(2), 105–115.
- Pajala, Tommi 2017. *Behavioral Issues in Multiple Criteria Decision Making*. Aalto University publication. Doctoral Dissertations 207. Department of Information and Service Economy. Aalto University, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-7683-6>>.
- Paljärvi, Soili 2012. *Muuttuva kotihoito. 15 vuoden seurantatutkimus Kuopion kotihoidon organisoinnista, sisällöstä ja laadusta*. Dissertations on Social Sciences and Business Studies No 39. Itä-Suomen yliopisto, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-0702-8>>.
- Palola, Elina 2011. Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä?*, toim. Elina Palola & Vappu Karjalainen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 283–309.
- Pan, Yagang, Sue O'Curry & Robert Pitts 1995. The Attraction Effect and Political Choice in Two Elections. *Journal of Consumer Psychology*, 4(1), 85–101.
- Parikka, Julius & Panu Pökkylä 2010. Julkiset hankinnat. Hinnan ilmoittaminen tarjouksessa ja hinta tarjousten vertailussa. Edilex 2010/37, <www.edilex.fi/artikkelit/7384>.
- Parikka, Julius & Panu Pökkylä 2011. Suorahankinta julkisissa hankinnoissa. Onko se koskaan mahdollinen. Edilex 2011/5, <www.edilex.fi/artikkelit/7690>.
- Payne, John W. 1976. Task Complexity and Contingent Processing in Decision Making: An Information Search and Protocol Analysis. *Organizational Behavior and Human Performance*, 16 (2), 366–387.
- Pedneault, Amelie, Eric Beauregard, Danielle A. Harris & Raymond A. Knight 2017. Myopic decision making: An examination of crime decisions and their outcomes in sexual crimes. *Journal of Criminal Justice*, 50(May 2017), 1–11.
- Pekola, Piia 2018. *The effects of competition and regulation on quality in physiotherapy*. Studies in social security and health 148. Kela, Helsinki.
- Pekola, Piia, Ismo Linnosmaa & Hennamari Mikkola 2017. Competition and quality in a physiotherapy market with fixed prices. *The European Journal of Health Economics*, 18(1), 97–117.
- Pekurinen, Markku, Marina Erhola, Unto Häkkinen, Pia Maria Jonsson, Ilmo Keskimäki, Simo Kokko, Jukka Kärkkäinen, Eeva Widström & Lauri Vuorenkoski, Lauri 2011. *Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet*. Raportti 4. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085346>>.
- Peltonen, Anja 2011. *Kunnioita asiakasta, lisää luottamusta*. Lakimiesliiton kustannus, Hämeenlinna.
- Peltonen, Anja & Kalle Määttä 2015. *Kuluttajansuojaoikeus*. Talentum Pro, Helsinki.

- Perttola, Laura 2017. Asiakkaan etu vanhuspalveluja koskevista soveltamisohjeissa. *Oikeus*, 1, 8–34.
- Perttola, Laura 2018. Informoidun valinnan edellytykset vanhuspalveluissa. *Oikeus*, 2, 128–154.
- Pietarsaari 2015. Kotihoidon ja omaishoidon palvelusetelin sääntökirja (22.9.2015), <<https://www.sochv.jakobstad.fi/palvelusetelit/ikaantyneiden-palvelusetelit/>>. (Luettu 30.1.2018.)
- Pikkujämsä, Sirkku, Kirsti Ylitalo-Katajisto, Kirsi Paasovaara, Keijo Koski & Sinikka Salo 2014. *Lääkärin ja hoitajan vastaanotot valinnanvapaus ja rahoitus. Havaintoja Oulun kaupungissa vuosina 2012–2013*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 20. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Pirhonen, Jari & Jutta Pulkki 2016. Sosiaali- ja terveydenhuollon perusarvojen jäljillä – avuntarpeen ja riippuvuuden tunnustaminen vanhuspalveluissa. *Janus*, 24(3), 3, 251–264.
- Pitkänen, Visa & Ismo Linnosmaa 2018. Laatu ja kokemus asiakkaiden valinnoissa. Havaintoja kuntoutuspalveluista. *Terveystaloustiede. Terveystaloustieteen päivä 2.2.2018*, toim. Suvi Mäklin. Työpaperi 2. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 15–19.
- Pitkänen Visa & Piia Pekola 2016. *Valinnanvapaus ja kilpailu terveyspalveluissa. Kansainväliset käytännöt, talousteoria ja empiiriset tutkimukset*. Kelan Työpaperi 86. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Pitz Gordon F. & Natalie J. Sachs 1984. Judgement and Decision: Theory and Application. *Annual Review of Psychology*, 35(1), 139–163.
- Pohjola, Matti 2015. *Taloustieteen oppikirja*, 11.–12. painos. Sanoma Pro Oy, Helsinki.
- Polycon. Effector Palvelusetelit, <<http://www.polycon.fi/ratkaisut/palvelusetelit/>>. (Luettu 14.9.2019.)
- Porter, Michael E. 2010. What Is Value in Health Care? *The New England Journal of Medicine*, 363(26), 2477–2481.
- Posner, Eric A. 1995. Contract Law in the Welfare State: A Defense of the Unconscionability Doctrine, Usury Laws, and Related Limitations on the Freedom to Contract. *Journal of Legal Studies*, 24(2), 283–319.
- Posner, Richard 2014. *Economic Analysis of law*, 9. painos. Wolters Kluwer Law & Business, New York.
- Posner, Richard A. 1998. Rational Choice, Behavioral Economics, and the Law. *Stanford Law Review*, 50, 551–1575.
- Potilasvahinkokeskus 2018. Vuosiraportti 2018. Potilasvakuutuskeskukselle ilmoitetut tapaukset ratkaisuvuosittain 2013–2018, <<https://www.pvk.fi/fi/tilastot-ja-tutkimukset/vahinkotilastot/>>.

- Prentice, Robert A. 2003. Chicago Man, K-T Man, and the Future of Behavioral Law and Economics. *Vanderbilt Law Review*, 56(1663), 1661–1777.
- Propper, Carol 2012. Competition, incentives and the English NHS. *Health Economics*, 21(1), 33–40.
- Propper, Carol 2016. Lessons from Experiments in Competition and Choice in Healthcare Supply in England and Europe. Esitelmä VATT-päivällä 1.11.2016 Freedom of Choice and Competition in Health Care. Helsinki.
- Propper, Carol & Deborah Wilson 2003. The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. CMPO Working Paper Series No. 03/073, <<https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmppo/migrated/documents/wp73.pdf>>.
- Prosser, Tony 2006. Regulation and Social Solidarity. *Journal of Law and Society*, 33(3), 364–387.
- Prosser, Tony 2010. *The Regulatory Enterprise: Government Regulation and Legitimacy*. Oxford University Press.
- Public Finance in a Democratic Society 1986. Volume I: Social Goods, Taxation and Fiscal Policy*. Collected papers of Richard A. Musgrave. Harvester Wheatsheaf.
- Pursiainen, Heikki & Timo Seppälä, Timo 2013. *Hoivakodissa vai kotihoivassa? Suurten ikäluokkien halukkuus maksaa vanhuspalveluista*. VATT tutkimukset 173. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Rabin, Matthew 1993. Incorporating Fairness into Game Theory and Economics. *American Economics Review*, 83(5), 1281–1302.
- Rachlinski Jeffrey J. 2003. The Uncertain Psychological Case for Paternalism. Cornell Law Faculty Publications. Paper 886, <<http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/886>>.
- Rachlinski, Jeffrey J. 2006. Cognitive Errors, Individual Differences, and Paternalism. *The University of Chicago Law Review*, 73(1), 207–229.
- Railton, Peter 1990. Benefit-Cost Analysis As a Source of Information About Welfare. *Valuing Health Risks, Costs, and Benefits for Environmental Decision Making. Report of a Conference*, toim. P. Brett Hammond & Rob Coppock. National Academy Press, Washington, D. C., 55–82.
- Redelmeier, Donald A. & Eldar Shafir 1995. Medical decision making in situations that offer multiple alternatives. *The Journal of American Medical Association*, 273(4), 302–305.
- Rikkers, Layton F. 2002. The Bandwagon Effect. *Journal of Gastrointestinal Surgery*, 6(6), 787–794.
- Riksrevisionen 2014. *Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?* RiR 2014:22. Riksrevisionen, Stockholm.

- Riksrevisionen 2009. *Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning*. RiR 2009:31. Riksrevisionen, Stockholm.
- Rintala, Taina 2003. *Vanhuskuvat ja vanhustenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle*. Tutkimuksia 132. Stakes, Helsinki.
- Ritov, Ilana & Jonathan Baron 1990. Reluctance to vaccinate: Omission bias and Ambiguity. *Journal of Behavioral Decision Making*, 3(4), 263–277.
- Rostgaard, Tine 2011. Care as you like it: the construction of a consumer approach in home care in Denmark. *Nordic Journal of Social Research*, 2(Special Issue), 54–69.
- Rubin, Paul H. 2000. Information Regulation (Including Information of Advertising). *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III. The Regulation of Contracts*, toim. Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest, Gerrit. Edward Elgar, Cheltenham, 271–295.
- Rutherford, Donald 1992. *Dictionary of Economics*. Routledge, London & New York.
- Saarnilehto, Ari 2009. *Sopimusoikeuden perusteet*, 7., uudistettu painos. Talentum, Helsinki.
- Salo 2017a. Tehostetun palveluasumisen palvelusetelin sääntökirja, <<http://www.salo.fi/attachements/2017-01-02T13-18-2794.pdf>>. (Luettu 19.1.2018.)
- 2017b. Tilapäisen kotihoidon ja omaishoidon tuen palvelusetelin sääntökirja 2017, <<http://www.salo.fi/attachements/2017-01-02T13-10-2294.pdf>>. (Luettu 17.1.2018.)
- Samuelson, William & Richard Zeckhauser 1988. Status que bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1(1), 7–59.
- Sanchirico, Chris William 2000. Taxes Versus Legal Rules as Instruments for Equity: A More Equitable View. *The Journal of Legal Studies*, 29(2), 797–820.
- Sastamala 2016. Sastamalan seudun sosiaali- ja terveyspalvelut. Palveluseteliopas (11.3.2016). <https://www.sotesi.fi/sotesi/liitetiedostot/editori_materiaali/24371.pdf?name=Palveluseteliopas>. (Ei enää luettavissa.)
- Sastamala 2017. Sastamalan seudun sosiaali- ja terveyspalvelut. Erityisasumispalveluiden palvelusetelin sääntökirja ja valvontasuunnitelma vuosille 2017-2018 ”Pidetään yhdessä huolta” (1.1.2017), <www.sotesi.fi>. (Ei enää luettavissa.)
- Schkade, David A. & Daniel Kahneman 1998. Does Living in California Make People Happy? A Focusing Illusion in Judgments of Life Satisfaction. *Psychological Science*, 9(5), 340–346.

- Schneider, Susan C. 1987. Information overload: Causes and consequences. *Human Systems Management*, 7(2), 143–153. (Viitattu artikkelissa Eppler Martin J. & Jeanne A. Mengis 2003. A Framework for Information Overload Research in Organizations. Istituto per la comunicazione aziendale ICA. Paper # 1/2003. Università della Svizzera italiana, <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.172.2724&rep=rep1&type=pdf>>).
- Schwartz, Barry 2004. *The Paradox of Choice. Why More Is Less*. HarperCollins e-books.
- Scott, Peter J. & Colin Lizieri 2012. Consumer house price judgements: New evidence of anchoring and arbitrary coherence. *Journal of Property Research*, 29(1), 49–68.
- Selznick, Phillip 1985. Focusing Organizational Research on Regulation. *Regulatory Policy and the Social Sciences*, toim. Roger G. Noll. University of California Press.
- Shafir, Eldar, Itamar Simonson & Amos Tversky 1993. Reason-based choice. *Cognition*, 49(1–2), 11–36.
- Sharpe, Kathryn M., Richard Staelin & Joel Huber 2008. Using Extremeness Aversion to Fight Obesity: Policy Implications of Context Dependent Demand. *Journal of Consumer Research*, 35(3), 406–422.
- Shavell, Steven 1981. A Note on Efficiency vs. Distributional Equity in Legal Rule-making: Should Distributional Equity Matter Given Optimal Income Taxation? *The American Economic Review*, 71(2), 414–448.
- Shavell, Steven 1984. Liability for harm versus regulation of safety. *Journal of Legal Studies*, 13(2), 357–374.
- Shavell, Steven 1993. The Optimal Structure of Law Enforcement. *Journal of Law and Economics*, 36(1), 225–287.
- Shavell, Steven 2002. Economic Analysis of Accident Law. Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper 396. Harvard Law School, Cambridge MA.
- Shepperd, James A., Patrick Carroll, Jodi Grace & Meredith Terry 2002. Exploring the causes of comparative optimism. *Psychologica Belgica*, 42(1–2), 65–98.
- Simon, Herbert 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118.
- Simon, Herbert A. 1957. *Models of man: social and rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in society setting*. Wiley, New York.
- Simon, Herbert A. 1972. Theories of bounded rationality. *Decisions and Organization*, toim. B. McGuire, B. & Roy Radner. North-Holland Publishing Company, 161–176.
- Simon Herbert A. 1979. Information Processing Models of Cognition. *Annual Review of Psychology*, 30, 363–396.

- Simon, Herbert A. 1990. Bounded Rationality. *Utility and Probability*, toim. John Eatwell, Murray Milgate & Peter Newman. The Macmillian Press Limited, London, 15–18.
- Simonson, Itamar & Amos Tversky 1992. Choice in Context: Tradeoff Contrast and Extremeness Aversion. *Journal of Marketing Research*, 29(3), 281–295.
- Simrishams 2018. Förfrågningsunderlag. Särskilt boende, <www.valfrihetswebben.se>. (Luettu 6.3.2018.)
- Sinervo, Timo, Anja Noro, Liina-Kaisa Tynkkynen, Juhani Sulander, Heikki Taimio, Harriet Finne-Soveri, Reija Lilja & Vesa Syrjä 2010. *Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakenne, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi*. Raportti 34. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085517>>.
- Sintonen, Harri & Markku Pekurinen 2006. *Terveystaloustiede*, 1. painos. WSOY, Helsinki.
- Sitra 2015. *Huomisen sote. Millaiseen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään meidän tulisi pyrkiä ja miten se tehdään*. Sitran selvityksiä 92. Erweko Oy, Helsinki.
- Sjöblom, Jonas 2015. *Palveluseteliä vai ei? Asiakaskyselyt ja henkilöstön ryhmähaastattelut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien käytöstä*. Tutkimuskatsauksia 8. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Skatteverket 2011. Om Rut och Rot och vitt och svart. Rapport 1, <<https://www.skatteverket.se/download/18.2b543913a42158acf800024807/1359707860719/rapport201101.pdf>>.
- Skatteverket 2019. Rot- och rutararbete, <<https://www.skatteverket.se/>>. (Luettu 2.6.2019.)
- SKL 2009a. *Kundval i hemtjänsten – Erfarenheter av information och uppföljning*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- 2009b. *Valfrihetssystem för nybörjare och andra nyfika*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- 2009c. *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå. Hemtjänst och särskilt boende*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL 2014b. *Ersättningssystem i vårdval. Några landstingets erfarenheter från specialiserad sjukvård*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL 2017b. *Köp av verksamhet 2015. Kommuner, landsting och regioner 2006–2015*, <<https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-087-0.pdf?issuusi=ignore>>.
- 2017c. *10 år med öppna jämförelser. Vård och omsorg om äldre. Jämförelsen under åren 2007–2016*. Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen.

- SKL 2018b. *Köp av verksamhet 2016. Kommuner, landsting och regioner 2006–2016*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- SKL 2019. *Köp av verksamhet 2017. Kommuner, landsting och regioner 2006–2017*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Slovic, Paul 2000. Rational Actors and Rational Fools: The Influence of Affect on Judgment and Decision-Making. *Roger Williams University Law Review*, 6(1), 163–212.
- Slovic, Paul & Ali Siddiq Alkhami 1994. A Psychological Study of the Inverse Relationship Between Perceived Risk and Perceived Benefit. *Risk Analysis: An International Journal*, 14(6), 1086–1096.
- Slovic, Paul, Melissa Finucane, Ellen Peters & Donald G. MacGregor 2002. The Affect Heuristic. *Heuristics and biases: The psychology intuitive judgement*, toim. T. Gilovich, D. Griffin & D. Kahneman. Cambridge University Press, New York, 397–420.
- Small, Deborah A. & George Loewenstein 2003. Helping a Victim or Helping the Victim: Altruism and Identifiability. *The Journal of Risk and Uncertainty*, 26(1), 5–16.
- Smith, Peter 1995. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2–3), 277–310.
- Smith, Steven Rathgeb & Judith Smyth 1996. Contracting for Services in a Decentralized System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 277–296.
- Socialstyrelsen 2004. *Att välja hemtjänst*, <https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/10424/2004-123-39_200412339.pdf>. (Ei enää luettavissa.)
- Socialstyrelsen 2011. *Vad vill äldre veta? En sammanställning av studier om äldres val inom äldreomsorgen*, <<https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2011/2011-6-33>>. (Ei enää luettavissa.)
- Socialstyrelsen 2012a. *Stimulansbidrag LOV – delrapport 2012*, <<https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-3-26>>.
- 2012b. *Valfrihetssystem ur ett befolknings- och patientperspektiv. Slutredovisning*, <<https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-2-9>>.
- 2012c. *Kommunal eller enskild regi – spelar det inget troll? – En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*, <<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18732/2012-5-30.pdf>>.
- 2012d. *Val inom hemtjänst och äldreboende. Fokusgrupper med äldre och anhöriga som valt utförare inom äldreomsorg*, <<https://socialstyrelsen.se/publikationer2012/2012-2-25.pdf>>. (Ei enää luettavissa.)

- Socialstyrelsen 2014. *Stimulansbidrag LOV. Delrapport 2014*, <<https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2014/2014-3-20>>.
- Socialstyrelsen 2015. *Stimulansbidrag LOV. Slutrapport 2011–2014*, <<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19885/2015-6-51.pdf>>.
- Socialstyrelsen 2016a. *Kvalitetsbeskriving för Statistisk om särskilt boende*, <<https://www.socialstyrelsen.se/SiteCollectionDocuments/2016-12-5-kvalitetsbeskriving.pdf>>.
- 2016b. *Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2016. Metodbeskrivning*, <<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20356/2016-10-2.pdf>>.
- 2018. *Så tycker de äldre om äldreomsorgen 2017. En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och särskilt boende*, <<https://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20817/2018-2-5.pdf>>.
- Solna 2018. Solnan kotipalveluja koskeva tarjouspyyntöasiakirja, <<https://www.solna.se/sv/familj-omsorg/aldreomsorg/kvalitet/information-till-utforare/>>. (Ei enää luettavissa.)
- Somervuori, Outi 2012. *Esseys on Behavioral Pricing*. Aalto University publication series, Doctoral Dissertations 124. Aalto University, Helsinki, <<https://aalto-doc.aalto.fi/handle/123456789/8923>>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Palvelusetelin käyttöala laajenee. Kuntainfo. Tiedote 15.10.2009, <https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/anvandningsomradet-for-servicesedlar-utvidgas>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. *Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen toimivuus*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3204-3>>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2013. *Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 11. Sosiaali- ja terveysministeriö & Kuntaliitto, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2017a. Toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön muutoksia 1.1.2017 alkaen. Kuntainfo 3/2017, <https://stm.fi/documents/1271139/3899844/20170213_Kuntainfo_3_2017_+3ii17_verkkoon.pdf/8c83d052-e0a4-4e23-a32f-f792dcd1a908/20170213_Kuntainfo_3_2017_+3ii17_verkkoon.pdf.pdf>.
- 2017b. *Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 6. Sosiaali- ja terveysministeriö & Kuntaliitto, Helsinki.

- Sosiaali- ja terveysministeriö 2018. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ja vammaisetuudet toimeentulotuessa. Kuntainfo 10/2018, 1.6.2018, <https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kuntainfo-sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiakasmaksut-ja-vammaisetuudet-toimeentulotuessa>.
- Sparrow, Paul 1999. Strategy and Cognition: Understanding the role of management knowledge structures, organizational memory and information overload. *Creativity and Innovation Management*, 8(2), 140–149.
- Statskontoret 2007. *Vård, skola och omsorg. Vilken information behöver brukaren för att välja?* Publikationer 19, <<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2007/200719.pdf>>.
- Statskontoret 2012. *Lagen om valfrihetssystem. Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?* Publikationer 15. Statskontoret, Stockholm.
- Staw, Barry M. & Jerry Ross 1989. Understanding Behavior in Escalation Situations. *Science*, 246(4927), 216–220.
- Steel, Piers 2007. The Nature of Procrastination: A Meta-Analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-Regulatory Failure. *Psychological Bulletin*, 133 (1), 65–94.
- Stenroos, Marja-Leena 2016. Sosiaalihuoltolaista tukea kotiin vietäviin palveluihin. Viestejä valvontakentältä. Mitä epäkohtia toiminnasta nousee ja miten niihin puututaan? Esitys Sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintovirastojen yhteisessä koulutustilaisuudessa. Helsinki 29.11.2016.
- Steuerle, C. Eugene 2000. Common Issues for Voucher Programs. *Vouchers and the Provision of Public Services*, toim. C. Eugene Steuerle, Van Doorn Ooms, George Peterson & Robert D. Reischauer. Brookings Institution Press, Washington, D. C., 3–39.
- Stigler, George J. 1964. A Theory of Oligopoly. *The Journal of Political Economy*, 72(1), 44–26.
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of the Public Sector*, 3. painos. W. W. Norton & Company, New York & London.
- Stiglitz, Joseph E. & John Driffill 2000. *Economics*. W.W. Norton & Company, New York & London.
- Stiglitz, Joseph E. & Carl E. Walsh 2002. *Economics*, 3. painos. W.W. Norton & Company, New York & London.
- Stolt, Ragnar, Paula Blomqvist & Ulrika Winblad 2011. Privatization of social services: Quality differences in Swedish elderly care. *Social Science & Medicine*, 72(4), 560–567.
- Strang, Johan 2012. *Nordiska Gemenskaper. En vision för samarbetet*. Nord 2012:009. Nordiska rådet, København, <<http://dx.doi.org/10.6027/Nord2012-009>>.

- Summers, Lawrence H. 1989. Some Simple Economics of Mandated Benefits. *The American Economic Review*, 79(2), 177–183.
- Sunstein, Cass R. 1990. Paradoxes of the Regulatory State. *The University of Chicago Law Review*, 57, 407–441.
- Sunstein, Cass R. 1993. *After the Rights Revolution. Reconceiving the Regulatory State*. Harvard University Press, Massachusetts.
- Sunstein Cass R. 1996. On the Expressive Function of Law. *University of Pennsylvania Law Review*, 144, 2021–2052.
- Sunstein, Cass R. 2005. Group Judgements: Statistical Means, Deliberation, And Information Markets. *New York University Law Review*, 80(3), 962–1049.
- Suomen Yrittäjät 2015. *Palveluseteli – tehoa ja joustoa. Selvitys 30 suurimman kunnan palvelusetelikokemuksista*. Suomen Yrittäjät, Helsinki.
- Syrjä, Vesa 2010. *Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttamiskokemukset*. Raportti 35. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe-201205085500>>.
- Szebehely, Marta 2011. Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi. *Konkurrensekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, toim. Laura Hartman. SNS Förlag, Stockholm, 215–257.
- Tala, Jyrki 2005a. *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita, Helsinki.
- 2005b. Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta. *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005*, toim. Jyrki Tala & Kauko Wikström. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A, Juhlajulkaisu n:o 16. Turun yliopisto, 217–236.
- Tala, Jyrki 2008. *Lainsäädäntö ja sääntelyn uudet muodot. Pääsykoekirja 2*. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turku yliopisto.
- Tampere 2017a. Hakemus tehostetun palveluasumisen palvelusetelituottajaksi, <<https://www.tampere.fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/ikaihminen-palvelut/palveluseteli/palveluntuottajat.html#yrittajaksihakeminen>>. (Luettu 19.11.2017.)
- 2017b. Tehostetun palveluasumisen palveluseteli: asiakastiedote 2017. <https://www.tampere.fi/tiedostot/p/61jc0nx37/palveluasumisen_palveluseteli-asiakastiedote.pdf>. (Luettu 19.11.2017.)
- Tampere 2018a. Ikäihmisten palvelut. Asumispalveluiden ja vanhainkotihoitoon palvelusisällöt ja maksut, <<https://www.tampere.fi/sosiaali-jaterveyspalvelut/asiakasmaksut>>. (Luettu 1.1.2018.)
- 2018b. Tehostetun palveluasumisen sääntökirja. Ikäihmisten palvelut, <https://www.tampere.fi/liitteet/t/6GPKzewGc/Tehostetun_palveluasumisen_saanto-kirja.pdf>. (Luettu 15.5.2018.)
- 2018c. Asiakkaan asema ja oikeudet 2017 sosiaaliasiamiehen selvitys kaupunginhallituksille, <https://www.tampere.fi/tiedostot/a/XbqPS59JV/Tampereen_seutukunnan_sosiaaliasiamiehen_selvitys2017.pdf>.

- Terveydenhuoltomenot perustoimeentulotuessa. Kansaneläkelaitos, <<https://www.kela.fi/toimeentulotuki-terveydenhuoltomenot>>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2015b. *Hoito- ja hoivapalvelualan tila ja tulevaisuuden näkymät*. TEM raportteja 3. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Terveydenhuollon maksukatto 2018. Sosiaali- ja terveysministeriö, <<https://stm.fi/terveydenhuollon-maksukatto>>. (Luettu 6.8.2018.)
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2009. *Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmän Raportti II*. Raportti 14. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011a. *Yksityiset sosiaalipalvelut 2010*. SVT, Sosiaaliturva 2011. Tilastoraportti 25. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085520>>.
- 2011b. *Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Loppuraportti IV*. Raportti 48. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018. *Kotihoito ja sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2017*. SVT. Tilastoraportti 41. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018121450858>>.
- Thaler, Richard 1985. Mental Accounting and Consumer Choice. *Marketing Science*, 4(3), 199–214.
- Thaler, Richard H. 1999. Mental Accounting Matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183–206.
- Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein 2003. Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working paper No. 43, <http://ssrn.com/abstract_id=405940>.
- Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein 2008. *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press, New Haven.
- Thaler Richard, Cass R. Sustein & John P. Balz 2010. Choice architecture, <<http://ssrn.com/abstract=1583509>>.
- The Behavioral Economics Guide 2014 (with a foreword by George Loewenstein and Rory Sutherland)*, 1. painos, toim. Alan Samson, <<http://www.behavioraleconomics.com>>.
- The Behavioral Economics Guide 2016 (with an introduction by Gerd Gigerenzer)*, toim. Alan Samson, <<http://www.behavioraleconomics.com>>.
- The Behavioral Economics Guide 2017 (with an introduction by Cass Sunstein)*, toim. Alan Samson, <<http://www.behavioraleconomics.com>>.
- Thodén, Annikki 2012. *Terveyskeskuksen palvelusetelikokeilut. Väliraportti*. Helsingin kaupungin terveyskeskus, Helsinki.
- Thomson, Sarah & Anna Dixon 2006. Choices in health care. The European experience. *Journal of Health Sciences Research & Policy*, 11(3), 167–171.

- Tiera 2018. Valmis ratkaisu valinnanvapauden toteuttamiseen, <<https://www.tiera.fi/palvelumme/sote-palvelut/parasta-palvelua/>>. (Luettu 9.8.2018.)
- Tiirikainen, Sami, Maija Antila, Heikki Kauma & Saila Eskola 2010. *Selvitys hallinnollisista kustannuksista. Julkiset hankinnat*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 10. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Tiitinen, Laura & Marianne Silén 2016. Sosiaalialan epäkohdat ja niiden käsittely. Kysymysraportti 6, <<http://www.luc.fi/sociopolis/tutkimus/Epakohdat>>.
- Tilastokeskus 2014. *Tiede, teknologia ja tietoyhteiskunta 2014. Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö vuonna 2014*. Tilastokeskus, Helsinki.
- Tilastokeskus 2015. *Kuntatalous – muut taloustiedot. Tiedonkeruun sisältö ja ohjeet*, <http://stat.fi/keruu/files/kuntatieto_muut_taloustiedot.pdf>.
- Tilastokeskus 2017b. *Tietotekniikan käyttö yrityksissä 2017*. Tilastokeskus, Helsinki.
- Tillväxtverket 2012a. *Företag som arbetar med hemtjänst 2012. Mångfald och villkor i valfritetssystem*. Rapport 0144. Tillvästverket, Stockholm.
- 2012b. *Hur har genomförandet av LOV påverkat företagsetableringar?* Tillväxtanalys. Tillvästverket, Stockholm.
- Timmermans, Danielle 1993. The Impact of Task Complexity on Information Use in Multiattribute Decision Making. *Journal of Behavioral Decision Making*, 6(2), 95–111.
- Tobin, James 1970. On Limiting the domain of inequality. *Journal of Law and Economics*, 13(2), 263–277.
- Toikkanen, Terhi 2010. Henkilökohtainen apu ja vammaisen henkilön oikeusturva. *Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III*, toim. Marja Pajukoski. Raportti 19. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, 102–108.
- Tor, Avishalom 2008. The Methodology of the Behavioral Analysis of Law. *Haifa Law Review*, 4, 237–327.
- Tornio 2017. Sääntökirja palvelusetelipalvelujen tuottamisesta 1.2.2017 alkaen (24.1.2017), <https://www.tornio.fi/wp-content/uploads/2017/10/Palveluseteli_sntkirja_Tornion_kaupunki_1.2.2017.pdf>. (Ei enää luettavissa.)
- Tritter, Jonathan 2009. Vallankumous vai hidas muutos – Miten ymmärtää kansalaisten ja potilaiden osallistumista. *Kansalaisesta kuluttajaksi – Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*, toim. Meri Koivusalo, Eeva Ollila & Anna Alanko. Gaudeamus Helsinki University Press, 210–226.
- Tuori, Kaarlo 1997. Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? *Lakimies* 2, 171–181.
- Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas 2008. *Sosiaalioikeus*, 4., uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas 2016. *Sosiaalioikeus*. Talentum Pro, Helsinki.

- Tuorila, Helena 2015. *Potilaan valinnanvapaus julkisessa terveydenhuollossa. Osa 1: Sääntelykehikko kansallisessa ja rajat ylittävässä terveydenhuollossa*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Helsinki.
- Tuorila, Helena 2016. *Potilaan valinnanvapaus julkisessa terveydenhuollossa. Osa 2: Valinnanvapautta tukeva tiedottaminen julkisissa terveydenhuoltopalveluissa*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Helsinki.
- Tuorila, Helena 2018. *Terveyspalvelujen markkinoinnin sääntelykehikko ja sote-uudistuksen markkinointiin kohdistamat haasteet*. Kuluttaja- ja kilpailuviraston selvityksiä 1. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto, Helsinki.
- Turku 2016. Turun sosiaaliasiamiehen selvitys 2016, <https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/samraportti2016_002.pdf>. (Ei enää luettavissa.)
- Turku 2017a. Henkilökohtaisen avun palveluseteli, <<https://www.turku.fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/palvelusetelit/henkilokohtaisen-avun-palveluseteli>>. (Luettu 21.10.2017.)
- 2017b. Siivouksen palveluseteli, <<https://www.turku.fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/sosiaalipalvelut/palvelusetelit/siivouksen-palveluseteli>>. (Luettu 10.3.2017.)
- 2017c. Vanhuspalvelut. Tehostetun palveluasumisen sääntökirja. Syksy 2017, <<http://ah.turku.fi/sosterla/2017/0906012x/3592768.htm>>. (Luettu 19.11.2017.)
- 2017d. Sosiaali- ja terveyslautakunnan pöytäkirja 6.9.2017: Tehostetun palveluasumisen palvelusetelin päivittäminen (Sosterla § 205). Liite 2. Tehostetun palveluasumisen palvelusetelien arvot eri tuloluokissa, <<http://ah.turku.fi/sosterla/2017/>>.
- 2017e. Muistilista palvelusetelistä perheille. Varhaiskasvatuksen maksut, tuet ja palveluseteli, <<https://www.turku.fi/paivahoidon-maksut-tuet-ja-palveluseteli>>. (Luettu 25.10.2017.)
- 2017f. Vanhuspalvelut. Kotihoidon palvelusetelin sääntökirja. Tammikuu 2017, <https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/kotihoidon_palvelusetelin_saantokirja.pdf>. (Luettu 2.11.2017.)
- Turku 2018. Vanhuspalvelut/Vammaispalvelut. Omaishoidon tuen palvelusetelin sääntökirja, <https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/omaishoidon_tuen_palvelusetelin_saantokirja.pdf>. (Luettu 17.12.2017.)
- Tversky Amos & Daniel Kahneman 1973. Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability. *Cognitive Psychology*, 5(2), 207–232.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman 1974. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, New Series 185(4157), 1124–1131.
- Tversky Amos & Daniel Kahneman 1981. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, New Series, 211(4481), 453–458.

- Tversky, Amos & Daniel Kahneman 1986. Rational Choice and the Framing of Decisions. *The Journal of Business*, 59(4), Part 2: The Behavioral Foundations of Economic Theory, S251–S278.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman 1991. Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1039–1061.
- Ulen, Thomas S. 2000. Rational Choice Theory in Law and Economics. *Encyclopedia of Law & Economics*, toim. Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest. Edward Elgar, Cheltenham, 790–818.
- Ulen Thomas S. 2013. Behavioral Law and Economics: Law, Policy, and Science. *Supreme Court Economic Review*, 21(1), 5–42.
- Uotinen, Sami 2009. *Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli*. CC Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Upphandlings myndigheten 2016. *Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg*. Vägledning nr 3, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledningar/2016_3_ersattningsformer_webb.pdf>.
- Vahtera, Sylva 2018. Vakuutustutkimus 2018, <www.finanssiala.fi/materiaalit/FA-tutkimus-Vakuutustutkimus-20128.pptx>.
- Valkama, Pekka, Olavi Kallio & Janne Tukiainen 2013. Ulkoistaminen ja kilpailuttaminen vanhuspalveluiden näennäismarkkinoilla. *Janus*, 21(4), 346–365.
- Valtioneuvoston kanslia 2015. *Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi*. Hallituksen julkaisusarja 13. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2010. *Ravitsemussuosituksat ikääntyneille*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014. *Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki.
- Valvira 2013. *Omavalvonnan toteutuminen yksityisissä sosiaalihuollon palveluissa. Lastensuojelu, Vammaispalvelut, Mielenterveyspalvelut, Päihdehuolto*. Valviran selvityksiä 2. Valvira, Helsinki.
- Valvira 2015. Uutiskirje sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan strategisista tavoitteista ja toimintaympäristön muutoksista 6/2015, <www.valvira.fi/ajankohdataista>Uutiset ja tiedotteet>.
- Valvira 2016a. *Kaltointohtelu ympärivuorokautisissa vanhustenhuollon yksiköissä työntekijöiden havainnoimana. Valviran kysely 25.2.–18.3.2016*. Valviran selvityksiä 1. Valvira, Helsinki.

- Valvira 2019a. Valviralta valvontamääräys Esperri Care Oy:lle – epäkohdat ja puutteet korjattava kaikissa vanhustenhuollon yksiköissä. Valviran uutinen 23.4. 2019, <<https://www.valvira.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet>>.
- 2019b. Attendo Marian Kartano Oy:n Kirkkopuiston hoivakodin toiminta keskeytettiin Utajärvellä. Valviran uutinen 1.3.2019, <<https://www.valvira.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet>>.
- 2019c. Valviran ja aluehallintovirastojen tarkastuskäynnit vanhusten hoivakodeissa – samanlaiset ongelmat toistuvat monin paikoin. Valviran uutinen 18.3. 2019, <<https://www.valvira.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet>>.
- Vamstad, Johan 2016. Exit, voice and indifference – older people as consumers of Swedish home care services. *Ageing and Society*, 36(10), 2163–2181.
- Van Aerschot, Lina 2014. *Vanhusten hoiva ja eriarvoisuus. Sosiaalisen ja taloudellisen taustan yhteys avun saamiseen ja palvelujen käyttöön*. Acta Universitatis Tamperensis 1971. Tampereen yliopisto, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-95568-7>>.
- Van Slyke, David M. 2003. The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, 63(3), 296–315.
- Vantaa 2016a. Kotihoidon palveluseteli. Sääntökirja. Vanhusten avopalvelut (3.10. 2016), <http://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaaawwwstructure/127739_Kotihoidon_palveluseteli_saantokirja_3.10.2016.pdf>. (Luettu 30.1.2018.)
- 2016b. Sääntökirja. Ikääntyneiden pitkäaikainen tehostettu asumispalvelu – Palveluseteli ja Ikääntyneiden lyhytaikainen tehostettu asumispalvelu omaishoitajan vapaan ajalle - Palvelusetelit (6.5.2016), <https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaaawwwstructure/124505_Saantokirja_Vantaa_tehostettu_asumispalvelu.pdf>. (Luettu 30.1.2018.)
- Vantaa 2017. Sosiaali- ja potilasasiamiehen selvitys kaupunginhallitukselle toimintavuodesta 2016. (Ei enää luettavissa.)
- Varkaus 2017. Kotihoidon sääntökirja. Säännöllinen ja tilapäinen kotihoito palvelusetelillä (1.4.2017), <<https://www.varkaus.fi/sites/default/files/atoms/files/Kotihoidon%20s%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6kirja.pdf>>. (Luettu 30.1.2018.)
- Vartiainen, Anssi 2014. *Kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten vertailu vuonna 2013*. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 7. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Vartiainen, Anssi 2015. *Kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten vertailu vuonna 2014*. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 7. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Vartiainen, Anssi 2016. *Kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten vertailu vuonna 2015*. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4. Edita Prima Oy, Helsinki.

- Vehko, Tuulikki, Anna-Maija Aalto & Timo Sinervo 2016. *Terveysaseman vaihtajat usein pitkäaikaissairaita ja kriittisiä palvelujen käyttäjiä*. Tutkimuksesta tiiviisti 6. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki, <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-655-1>>.
- Vehkoja, Piia & Päivi Vainio 2017. *Omavalvonta ympärivuorokautisessa vanhustenhuollossa*. Aluehallintovirastojen julkaisuja 22. Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Hämeenlinna.
- Veljanovski, Cento 2007. *The Economics of Cartels*. Finnish Competition Law Yearbook 2006, 1–19, <<https://ssrn.com/abstract=975612>>.
- Ver Eecke, Wilfried 2007. *An Anthopology Regarding Merit Goods: The Unfinished Ethical Revolution in Economic Theory*. Purdue University Press, West Lafayette.
- Verhulst, Brad, Milton Lodge & Howard Lavine 2010. The Attractiveness Halo: Why Some Candidates are Perceived More Favorably than Others? *Journal of Nonverbal Behavior*, 34(2), 111–117.
- Veronmaksajat 2018. Tilastoja kotitalousvähennyksen käytöstä, <<https://www.veronmaksajat.fi/>>. (Luettu 7.5.2018.)
- Viktoor, Aafke, Diana MJ. Delnoij, Roland D. Friele & Jany JDJM Rademakers 2012. Determinants of patient choice of healthcare providers. A scoping review. *BMC Health Services Research*, 12(1), 272–287.
- Volk, Raija & Tuula Laukkanen 2007. *Palvelusetelin käyttö kunnissa*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 38. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Vårdföretagarna 2017. *Verksamhet på (o)lika villkor. Vårdföretagarnas medlemmar om hur landsting och kommuner agerar*, <[https://www.vardforetagarna.se/app/uploads/sites/3/imported/Verksamhet-pa-\(o\)lika-villkor.pdf](https://www.vardforetagarna.se/app/uploads/sites/3/imported/Verksamhet-pa-(o)lika-villkor.pdf)>.
- Wahlsted, Emma & Björn Ekman 2016. Patient choice, Internet based information sources, and perceptions of health care. Evidence from Sweden using survey data from 2010 and 2013. *BMC Health Services Research*, 16(1), article 325.
- Watson, Alan 1993. *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, 2. painos. The University of Georgia Press, Athens & London.
- Weimer, David & Aidan R. Vining 2014. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 5. painos. Pearson, Essex.
- Werner, Rachel M. & David A. Asch 2005. The Unintended consequences of publicly reporting quality information. *JAMA The Journal of the American Medical Association*, 293(10), 1239–1244.
- Wilhelmsson, Thomas 1977. *Om styrning av försäkringsvillkor. En rättsvetenskaplig studie angående avtalsfriheten vid frivillig skadeförsäkring*. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy, Vammala.
- Wilhelmsson, Thomas 2008. *Vakiosopimus ja kohtuuttomat sopimusehdot*. Talentum, Helsinki.

- Williams, Timothy, Jessie Shutt-Aine & Yvette Cuca 2000. Measuring Family Planning Service Quality through Client Satisfaction Exit Interviews. *International Family Planning Perspectives*, 26(2), 63–71.
- Williamson, Oliver 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press, New York.
- Winblad, Ulrika & Paula Blomqvist 2013. Kundsvälsmodeller i äldreomsorgen – kan de äldre välja? *När förvaltning blir business – markandiseringen utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*, toim. Linda Rönnberg, Urban Strandberg, Elin Wihlberg & Ulrika Winblad. Lindköping University Electronic Press, 57–75.
- Winblad, Ulrika, David Isaksson, Karin Josefsson & Fredrik Olsson 2014. *Kvalitetskrav i valfrihetssystem – En analys av förfrågningsunderlag för hemtjänst*. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm.
- Wright Joshua D. & Douglas H. Ginsburg 2012. Behavioral Law and Economics. Its Origins, Fatal Flaws, and Implications for Liberty. *Northwestern University Law Review*, 106(3), 1–57.
- Ylitalo, Selja 2012. Palvelusetelillä sosiaali- ja terveystalveluja. Asiakkaiden ja yrittäjien näkemyksiä palvelusetelikäytännöistä ja palvelun laadusta Turun kotihoidon siivoustalveluissa ja omaishoidon tuessa. Sosiaalipalvelutyön opinnäytetyö, Turun ammattikorkeakoulu, <<http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-201203163472>>.
- Zajonc, Robert B. 1968. Attitudinal Effects of Mere Exposure. *Journal of Personality and Social Psychology*, 9(Supplement 2), Part 2, 1–27.
- Zhou, Jidong 2008. Advertising, Misperceived Preferences, and Product Design. Mimeo, UCL.
- Zhou, Jidong 2011. Reference Dependence and Market Competition. *Journal of Economics & Management Strategy*, 20(4), 1073–1097.
- Zeithaml, Valarie A. 1981. How Consumer Evaluation Process Differ for Product and Services. Conference Paper, <<https://www.researchgate.net/publication/279912843>>.

Lait ja asetukset

Suomi:

Arvonlisäverolaki (1501/1993).

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992).

Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994).

Asetus yksityisestä terveydenhuollosta (744/1990).

Elintarvikelaki (23/2006).

Ennakkoperintälaki (1118/1996).

Erikoissairaanhoidolaki (1062/1989).

Hallintolaki (434/2003).

Henkilötietolaki (523/1999).

Kansanterveyslaki (66/1972).

Kielilaki (423/2003).

Komission asetus (EY) N:o 213/2008 yhteisestä hankintasanastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2195/2002 sekä julkisista hankintamenettelyistä annettujen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta ja yhteisen hankintasanaston tarkistuksesta.

Kuluttajansuojalaki (38/1978).

Kuntalaki (410/2015).

Laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007).

Laki holhoustoimesta (442/1999).

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012).

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Laki kansanterveyslain muuttamisesta (892/2007).

Laki liiketoimintakiellosta (1059/1985).

Laki omaishoidon tuesta (937/2005).

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992).

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015).

Laki sosiaalihuollon asiakirjoista (254/2015).

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta (1310/2003).

Laki sosiaalihuoltolain 29 b § muuttamisesta (891/2007).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992).
Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).
Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994).
Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010).
Laki toimeentulotuesta (1412/1997).
Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987).
Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929).
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).
Laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990).
Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011).
Lastensuojelulaki (417/2007).
Pelastuslaki (379/2011).
Perhehoitajalaki (263/2015).
Pohjoismainen sosiaaliturvasopimus (55/2014).
Potilasvahinkolaki (585/1986).
Rikoslaki (39/1889).
Sairausvakuutuslaki (1224/2004).
Sopimus Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä lukioita ja ammatillisia oppilaitoksia koskevasta pohjoismaisesta koulutusyhteistyöstä (43/2008).
Sosiaalihuoltolaki (710/1982).
Sosiaalihuoltolaki (1301/2014).
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista (1806/2009).
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta laadittavasta suunnitelmasta (341/2011).
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista (298/2009).
Sotilasvammalaki (404/1948).
Suomen perustuslaki (731/1999).
Terveydenhuoltolaki (1326/2010).
Terveydensuojelulaki (763/1994).
Tuloverolaki (1535/1992).
Vahingonkorvauslaki (412/1974).
Valtioneuvoston asetus edunvalvojan palkkion suuruudesta (696/2012).
Valtioneuvoston asetus sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (153/2016).
Varhaiskasvatuslaki (36/1973).
Yhteispohjoismaisen terveydenhuollon puitesopimus (8/2004).

Ruotsi:

Förvaltningslag (2017:900).
 Föräldrabalk (1949:381).
 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).
 Inkomstskattelag (1999:1229).
 Kommunallag (2017:725).
 Konsumenttjänstlag (1985:716).
 Lag om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (1915:218).
 Lag om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128).
 Lag om rättspsykiatrisk vård (1991:1129).
 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387).
 Lag om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (1998:531).
 Lag om valfrihetssystem (2008:962).
 Lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47).
 Lag om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete (2009:194).
 Lag om offentlig upphandling (2016:1145).
 Marknadsföringslag (2008:486).
 Patientlag (2014:821).
 Socialtjänstlag (2001:453).
 Skollag (2010:800).

Direktiivit

EUVL 2005. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisestä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi).

EUVL 2014b. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä.

EUVL 2014a. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

EUVL 2016. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2016/C 202/01.

Virallislähteet

Suomi:

- HE 151/1991 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta*
- HE 360/1992 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE 309/1993 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.*
- HE 218/1994 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvun, varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n, huoneenvuokralain 5 §:n ja maanvuokrauslain 4 §:n muuttamisesta.*
- HE 137/1999 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.*
- HE 140/2000 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle tuloverolain muuttamisesta.*
- HE 72/2002 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.*
- HE 74/2003 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.*
- HE 146/2004 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta.*
- HE 131/2005 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.*
- HE 50/2006 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.*
- HE 52/2006 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhoustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.*
- HE 32/2008 vp. *Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE 20/2009 vp. *Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.*
- HE 302/2010 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.*
- HE 335/2010 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja raskeuden keskeyttämisestä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.*

- HE 160/2012 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä laiksi terveydenhuollon 20 §:n kumoamisesta.*
- HE 108/2014 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE 164/2014 vp. *Hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE 185/2014 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.*
- HE 96/2015 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta.*
- HE 108/2016 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.*
- HE 15/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.*
- HE 47/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.*
- HE 52/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.*
- HE 115/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta.*
- HE 16/2018 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE 35/2018 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE lakiluonnos asiakasmaksuista 29.6.2018. *Hallituksen esitysluonnos laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 29.6.2018.*
- HE lakiluonnos tuetusta päätöksenteosta 31.1.2017. *Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, säännösehdotukset tuetusta päätöksenteosta 31.1.2017.*
- HE lakiluonnos valinnanvapaudesta 31.1.2017. *Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Yleisperustelut 31.1.2017.*

- PeVL 46/2002 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 vp hallituksen esityksestä HE 115/2002 vp työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.*
- PeVL 13/2005 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/2005 vp hallituksen esityksestä HE 3/2005 vp Kansaneläkelaitokselle kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista.*
- PeVL 31/2006 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2006 vp hallituksen esityksestä HE 38/2006 vp taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.*
- PeVL 10/2009 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2009 vp hallituksen esityksestä HE 20/2009 vp sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.*
- PeVL 19/2009 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/2009 vp hallituksen esityksestä HE 17/2009 vp merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä.*
- PeVL 58/2010 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2010 vp hallituksen esityksestä HE 199/2010 vp vp jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- PeVL 31/2014 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2014 vp hallituksen esityksestä HE 19/2014 vp yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- PeVL 46/2016 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2016 vp hallituksen esityksestä HE 161/2016 vp liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- PeVL 26/2017 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2016 vp hallituksen esityksestä HE 157/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Hallituksen esityksestä HE 47/2017 vp laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Hallituksen esityksestä HE 52/2017 vp laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta. Hallituksen esityksestä HE 57/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta. Hallituksen esityksestä HE 71/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta.*

- PeVL 15/2018 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 vp – HE 16/2018 vp, HE 15/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonalisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.*
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010. Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia.
- Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 24.6.2014. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta.
- Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Ratkaisujen Suomi. Hallituksen julkaisu 10/2015. Valtioneuvoston kanslia.
- Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2008. *Palvelusetelin käyttöalan laajeneminen. Palvelusetelityöryhmän muistio.* Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 32. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2015. *Kunnan järjestämisvastuulla olevan palveluasumisen ja kotiin annettavien palvelujen asiakasmaksut. Säädösvalmistelua tukevan työryhmän loppuraportti.* Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 7. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2017c. *Potilasvahinkolain uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti.* Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- StVM 18/2000 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 18/2000 vp hallituksen esityksestä HE 137/1999 vp laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.*

- StVM 23/2003 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 23/2003 vp hallituksen esityksestä HE 74/2003 vp laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.*
- StVM 14/2009 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö StVM 14/2009 vp hallituksen esityksestä HE 20/2009 vp laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.*
- StVM 27/2014 vp. *Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 27/2014 vp hallituksen esityksestä HE 164/2014 vp sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2009. *Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 23/2009. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2015a. *Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 37/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2014. *Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän loppuraportti.* Valtiovarainministeriön julkaisuja Kunnat 23. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2018. *Sähköinen asiointi. Selvitys sääntelyn nykytilasta sekä kehittämistarpeista ja -vaihtoehtoista.* Valtiovarainministeriön julkaisu 22. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Valvira 2012. *Yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajien omavalvontasuunnitelman sisältöä ja laatimista koskevat määräykset.* Valviran määräys 2/2012.
- Valvira 2014. *Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalveluiden omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seurantaa koskeva määräys.* Valviran määräys 1/2014.
- Verohallinto 2017. *Kotitalousvähennys: Syventävät vero-ohjeet dnro A254/200/2017 11.2.2017,* <www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/>.
- Verohallinto 2018. *Ennakkoperintärekisteröinnin vaikutukset yritystoimintaan. Verohallinnon ohjeet VH/2098/00.01.00/2018 3.12.2018b,* <www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/>.
- Verohallinto 2019. *Sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotus VH/352/00.01.00/2019 2.4.2019,* <www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/>.
- VNS 7/2008 vp. *Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta 7/2008 vp.*

Ruotsi:

- Lagrådet 2014. *Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-11-25. Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården.*
- Prop. 1996/97:60. *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården.*
- Prop. 1996/97:124. *Ändring i socialtjänstlagen.*
- Prop. 2008/09:29. *Regeringens proposition Lag om valfrihetssystem.*
- Prop. 2008/09:74. *Vårdval i primärvården.*
- Prop. 2013/14:118. *Privata utförare av kommunal verksamhet.*
- Prop. 2014/15:15. *Upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården.*
- Prop. 2015/16:195. *Nytt regelverk om upphandling.*
- Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag.*
- SOU 2008/15. *Lov att välja – Lag Om Valfrihetssystem. Betänkande av Frittvalutredning.*
- SOU 2011/55. *Kommunaliserat hemsjukvård. Betänkande av utredning En nationell samutredare för hemjukvård.*
- SOU 2014/2. *Framtidens valfrihets – inom socialtjänsten. Betänkande av Utredningen om framtida valfrihetssystem inom socialtjänsten.*
- SOU 2015/80. *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstagande till vård, omsorg och forskning - Del 1. Betänkande av Utredningen om beslutsförmågan hos personer i vård, omsorg och forskning.*
- SOU 2017/38. *Kvaliteten i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Betänkande av Välfärdsutredningen.*

Oikeustapaukset

Korkein oikeus:

KKO 23.3.2005/721 2005:40

Korkein hallinto-oikeus:

KHO 25.2.2010/330 2010:10

KHO 7.4.2010/719 2010:20

KHO 22.1.2013/242 2013:10

KHO 25.2.2013/656 2013:33

KHO 3.4.2014/1046 2014:55

KHO 7.10.2015/2865 2015:149

KHO 4.3.2016/662 2016:23

KHO 11.7.2016/3057 2016:109

KHO 17.11.2016/4880 2016:182
KHO 22.12.2016/554 2016:209
KHO 28.2.2017 2017:842
KHO 23.2.2018 2018:803
KHO 14.3.2018 2018:1133
KHO 21.6.2018 2018:91

Hallinto-oikeudet:

Helsingin HAO 7.9.2016 16/0667/2
Hämeenlinnan HAO 16.9.2015 15/0558/4
Itä-Suomen HAO 31.5.2016 16/0277/2
Itä-Suomen HAO 20.10.2017 17/0339/2
Kuopion HAO 28.5.2012 12/0213/12
Turun HAO 29.8.2013 13/0582/2
Turun HAO 30.9.2016 16/0577/2
Turun HAO 21.11.2016 16/0726/2

Markkinaoikeus:

MAO 6.5.2010 nro 198 dnro 542/09/JH
MAO 29.7.2010 nro 340 dnro 560/09/JH
MAO 31.1.2011 nro 41 dnro 225/10/M2
MAO 5.9.2011 nro 400 dnro 674/10/JH
MAO 9.3.2012 nro 80 dnro 21/11/JH
MAO 23.5.2012 nro 193 nro 169/11/JH
MAO 9.9.2013 nro 337 dnro 401/12/JH
MAO 10.3.2014 nro 151 dnro 2013/535
MAO 25.3.2014 nro 203 dnro 2013/494
MAO 11.3.2015 nro 176 dnro 2014/874
MAO 25.6.2015 nro 449 dnro 2014/803
MAO 1.7.2015 nro 472 dnro 2014/877
MAO 7.9.2015 nro 607 dnro 2015/1
MAO 23.9.2015 nro 635 dnro 2015/168
MAO 21.12.2015 nro 912 dnro 2014/885
MAO 10.5.2016 nro 254 dnro 2015/641
MAO 3.6.2016 nro 319 dnro 2015/459
MAO 14.9.2016 nro 525 dnro 2015/745
MAO 9.11.2016 nro 664 dnro 2015/902
MAO 27.1.2017 nro 33 2015/827

MAO 20.9.2017 nro 579 dnro 2016/253
 MAO 9.10.2017 nro 602 dnro 2017/270
 MAO 18.10.2017 nro 630 dnro 2017/57, 2017/62
 MAO 6.11.2017 nro 670 dnro 2017/507
 MAO 5.2.2018 nro 66 dnro 2017/360

Euroopan tuomioistuimen tuomio:

EUT C-20/01 ja C-28/01. Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomio C-20/01 ja C-28/01, Euroopan yhteisöjen komissio vs. Saksan liittotasavalta, 10.4.2003.
 EUT C-250/07. Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomio C-250/07, Euroopan yhteisöjen komissio vs. Helleenien tasavalta, 4.6.2009.
 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-9/17 Tirkkonen, 23.4.2018.

Muut ratkaisut, päätökset ja lausunnot

Suomi:

Eduskunnan oikeusasiamies: Henkilökohtaisen avun järjestäminen, 4.11.2016, dnro 1101/2016.
 Eduskunnan oikeusasiamies: Koulukoti Pohjankoti, 16.8.2018, dnro 1353/2018.
 Eduskunnan oikeusasiamies: Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän Siun sote, laitoshoidon lapsille ja nuorille, 29.8.2018, dnro 6311/2017.
 Eduskunnan oikeusasiamies: Lohjan vanhusten palvelukeskus, Kultakotien ryhmäkoti Katinkulta, 10.9.2018, dnro 2217/2018.
 Kuluttaja-asiamies: 27.1.2015 dnro 4757/41/2013.
 Kuluttajariitalautakunta 11.5.2007 dnro 2395/38/2006.
 Kuluttajariitalautakunta 14.7.2011 dnro 3701/39/09.
 Kuluttajariitalautakunta 21.10.2015 dnro 4529/36/2013.
 Kuluttajariitalautakunta 22.10.2015 dnro 247/38/2014.
 Kuluttajariitalautakunta 11.9.2017 dnro 1010/38/2015.
 Mainonnan eettinen neuvosto: MEN 8.12.2015 33/2015.

Ruotsi:

Konkurrensverket 2.12.2009, Dnr 446/2009.
 Konkurrensverket 4.2.2010, Dnr 451/2009.
 Konkurrensverket 19.3.2010, Dnr 301/2009.
 Konkurrensverket 26.4.2010, Dnr 580/2009.
 Konkurrensverket 19.1.2011, Dnr 455/2010.

Konkurrensverket 10.7.2013, Dnr 62/2013.

Konkurrensverket 28.11.2013, Dnr 228/2013.

Konkurrensverket 12.12.2014, Dnr 333/2014.

Tilastot

IVO 2013. Klagomål enligt SoL/LSS. Statistiktabeller för klagomål inom SoL/LSS 2013, <www.ivo.se/>. (Luettu 3.3.2018.)

IVO 2017. Klagomål enligt SoL/LSS. Anmälan till IVO socialtjänst 2017, <www.ivo.se/>. (Luettu 13.3.2018.)

Kansaneläkelaitos. Erillisajo perustoimeentulotuen saajakotitalouksista tammi-lokakuussa 2018. (Ajot tehty 23.11.2018). Julkaisematon.

Kuntaliitto 2017a. Kuntien ja kuntayhtymien ostot. Kuntien ja kuntayhtymien palvelujen ja materiaalien ostot 1997–2015, <<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntien-ja-kuntayhtymien-ostot>>. (Luettu 18.1.2017.)

SKL 2014a. Valfrihetssystem i kommuner 2014 – Beslutsläget i införandet av LOV, April 2014. (Ei enää luettavissa.)

----- 2014c. Sammanställning 2014. Ersättningar i hemtjänst enligt LOV. Sverige Kommuner och Landstingen. (Ei enää luettavissa.)

SKL 2015. Ersättningssystem i hemtjänst 2015. Sverige Kommuner och Landstingen. (Ei enää luettavissa.)

SKL 2016. Kommuner och valfrihetssystem, April 2016. Sverige Kommuner och Landstingen. (Ei enää luettavissa.)

SKL 2017a. Ersättningssystem i hemtjänst 2017. Presentation: hemtjänstersättningar 2017. Sverige Kommuner och Landstingen. (Ei enää luettavissa.)

----- 2017d. Ersättningssystem i hemtjänst 2017. Sverige Kommuner och Landstingen. (Ei enää luettavissa.)

SKL 2018a. Valfrihetssystem i kommuner 2018 – Beslutsläget i införandet av LOV, Oktober 2018. Sverige Kommuner och Landstingen. (Ei enää luettavissa.)

Socialstyrelsen 2017. Statistik om socialtjänstinsatser till äldre och personer med funktionsnedsättning, <<http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne/socialtjanstinsatsertillaldreochpersonermedfunktionsnedsattning>>.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi, <www.sotkanet.fi>.

Tilastokeskus 2017. Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritykset toimialoittain ja henkilöstön suuruusluokittain 2013–2015. (Ei enää luettavissa.)

Tilastokeskus 2019a. Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne ja tilinpäättötilasto. Yritykset toimialoittain ja henkilöstön suuruusluokittain 2013–2017.

- 2019b. Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne ja tilinpäätösti-
lasto. Yritykset toimialoittain ja liikevaihdon suuruusluokittain 2013–2017.
- Valvira 2016b. Valviran ja aluehallintovirastojen ratkaisemat sosiaalihuollon val-
vonta-asiat. Valvira ja aluehallintovirastot, ristiintaulukoinnit 2015, <[http://
www.valvira.fi/sosiaalihuolto/](http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/)>. (Ei enää luettavissa.)
- 2016c. Valviraan tulleet uudet, ratkaistut ja keskeneräiset sosiaalihuollon val-
vonta-asiat 2013–2017, <[https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-
tilastoja](https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-tilastoja)>.
- Verohallinto 2018a. Verohallinnon tilastotietokanta, <[https://www.vero.fi/tietoa-ve-
rohallinnosta/tilastot/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/)>.

Muut lähteet

- Ab MTG Humanus, <<https://www.mtgomsorg.se/sv/hemtjanst>>. (Luettu 14.8.2018.)
- Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut, sähköposti 7.2.2018.
- Anttilanhovi, <www.seniorikodit.fi/koti/anttilanhovi>. (Luettu 3.2.2018.)
- Coronaria Cajanuksentienkoti Oy, <[https://www.coronaria.fi/asumis-ja-hoivapalve-
lut/palveluseteli](https://www.coronaria.fi/asumis-ja-hoivapalvelut/palveluseteli)>. (Luettu 3.2.2018.)
- Debora Oy, <<https://debora.fi/palvelut/ikaihmisille>>. (Luettu 3.2.2018.)
- Edilex-tietokanta, <<https://www.edilex.fi>>.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto, sähköposti 2.2.2018 ja 5.2.2018.
- Finlex-tietokanta, <<https://www.finlex.fi>>.
- HILMA Julkiset hankinnat, <<https://www.hankintailmoitukset.fi>>.
- Itä-Suomen aluehallintovirasto, sähköposti 5.2.2018.
- Johnbradysposters, <<https://johnbradysposters.com/cognitive-biases>>.
- Kielitoimiston sanakirja, <<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi>>.
- Klemmari.info, <<https://klemmari.info>>.
- Kotipalvelu Mehiläinen, <<https://www.mehilainen.fi/kotipalvelu>>. (Luettu 3.2.2018.)
- Kuluttaja- ja kilpailuvirasto, sähköposti 9.2.2018.
- Kuluttajariitalautakunnan ratkaisut, <[https://www.kuluttajariita.fi/fi/index/ kulutta-
jariitalautakuntaratkaisut.html](https://www.kuluttajariita.fi/fi/index/kuluttajariitalautakuntaratkaisut.html)www.kuluttajariita.fi>.
- List of cognitive biases, <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cognitive_biases>.
- Lund. Jämför omsorg, <<http://www.lund.se/omsorg>>.
- Malmö. Jämföra äldreboenden, <www.webapps05.malmo.se/alldreboenden>.
- Oikeusministeriö, sähköposti 8.4.2019.
- Onniterveys, <[https://www.onniterveys.fi/hoiva/henkilokohtaisen-avun-hakeminen/
palveluseteli](https://www.onniterveys.fi/hoiva/henkilokohtaisen-avun-hakeminen/palveluseteli)>. (Luettu 3.2.2018.)
- Paise, <<https://paise.fi>>.
- Parastapalvelua, <<https://parastapalvelua.fi>>.

- Ruotsin Kilpailuviraston päätösrekisteri, <<http://www.konkurrensverket.se/beslut-och-diarium/>>.
- Ruotsin patentti- ja markkinatuomioistuimen päätökset, <<http://www.paten-tochmarknadsoverdomstolen.se/Avgoranden-fran-Patent--och-marknadsoverdomstolen/>>.
- Solna. Jämför hemtjänst, <www.solna.se/sv/familj-omsorg/hemtjanst/valj-hemtjanstforetag/jamfor-hemtjanst/>.
- Stella kotipalvelut Oy, <<http://stella.fi/turku>>. (Luettu 3.2.2018.)
- StatFin-tilastotietokanta, <<https://www.stat.fi>>.
- Stockholm. Hitta hemtjänst, <www.hitta.stockholm.se/hemtjanst/>.
- Stockholm. Hitta vård- och omsorgsboende, <[www.hitta.stockholm.se/vård-och-omsorgsboende/](http://www.hitta.stockholm.se/vard-och-omsorgsboende/)>.
- Sundsvall, <www.sundsvall.se/>.
- Telkanhoiva, <www.telkanhoiva.fi/kotipalvelu/>. (Luettu 3.2.2018.)
- Tilastokeskus, sähköposti 15.12.2017.
- Toimentulotuki osana sosiaaliturvajärjestelmää koskevan tarkastuksen tarkastus-haastatteluja.
- Turun hallinto-oikeus, sähköposti 8.2.2018.
- Uppsala, <www.upsala.hittaochjamfor.se/>.
- Valfrihetswebben, <<https://www.valfrihetswebben.se/>>.
- Väntetider i vården, <www.vantetider.se/>.
- Yle uutinen 24.4.2019. Vanhusten palvelutaloihin tehdään vain harvoin yllätystarkastuksia.
- Äldreguide 2017, <<http://oppnajakforelser.socialstyrelsen.se/>>.
- Öppna jämförelser, <www.socialstyrelsen.se/oppnajakforelser>.

Asiahakemisto

- ajankohtavinouma 205, 313, 339, 341
 - aktiivinen valinta 275, 308–310
 - alhaisen todennäköisyyden riski 159, 220–221
- alihankkija 86–87, 118–119, 336–337
- allokatiivinen tehokkuus 35–36
- ankkurointi 172, 217–218, 242, 304
- ankkurointi ja mukauttaminen 242, 287
- asiakas (potilas) 25
- asiakkaan haitallinen valikointi 108, 346
- bilateraaliset monopolimarkkinat 40, ks. kaksipuolinen monopoli
- cancellation 55
- commensurability 55
- CPV-koodit 259
- delegoitu päätöksenteko 181, 313
 - holhooja 313–314
 - edunvalvoja 180–181, 183, 185, 313
- delegoitu valinnanvapaus 180–181
 - ks. myös holhoja ja edunvalvoja
- dominance 55–56
- dynaaminen hankintamenettely 74
- edunvalvontavaltuus 185
- edustavuusheuristiikka 138, 164, 168, 190, 316–317, 346
- e-hankinta 265
- ei-valintavaihtoehto 274–275, 310–314, 319, 324
- ensisijaisvaikutus 307
- epämääräisyysvaikutus 306, ks. epämääräisyysvinouma
- epämääräisyysvinouma 306, ks. epämääräisyysvaikutus
- epäselvyysääntö 201
- epäsymmetrinen informaatio 44–46, 91, 345–348
- epätäydellinen kilpailu 37–40, 334, 338
- erityinen egalitarismi 105, 120
- etsintähyödyke 46, 139
- EU-kynnysarvot 73
- hallinnollinen taakka 95, 113, 127–128, 155, 240, 265
- hallinnolliset kustannukset 72, 74–75, 83–84, 113, 204, 283
- hallintavaikutus 208–210, 218–219, 254, 321, 328, 341
- henkinen kirjanpito 226
- heuristiikka 61–62
- hinnanasettaja 37, 39, 89, 171, 256
- hinnan esittämistapa 239–242
- hinnanetsijä 38
- hinnanottaja 37, 89

- hinnoitteluvoima 89
 hintakatto 171, 173, 188
 hintalattia 173
 homo economicus 54
 Homo Economicus-kuluttaja 244
 hyväksymispäätös 288
 hyväksymiskriteerit 24, 78, 92, 111–112, 115, 146–147, 160, 261, 269–271, 301, 341
 hyväksymismenettely 76, 140–143, 147, 154, 160, 335, 348
- ilmoitusmenettely 262–263
 ilmoitusvelvollisuus 29, 267
 informaatiokustannukset 156, 194–195, 257, 264, 331, 338
 informaatiohankintakustannukset 104, 263, 267, 301, 325, 332
 informaatioprosessointikustannukset 104, 265, 267, 301, 332
 informaatio sääntely 52
 informaatiovinouma 155, 249, 300, 316
 informaation ylikuormitus 166–167, 212–213, 265, 338, 342, 347
 informaation ylivoima 156, 194–195, 257, 264, 331, 338
 invariance 55
 isännänvastuu 119, 150
 itsesäästävät uskomukset 168
- julkishyödyke 40–43, 96, ks. puhdas julkishyödyke
 järjestysasemavaikutus 307, 339, 352
 ks. ensisijaisvaikutus, uutusvaikutus
- kansalliset kynnysarvot 72
 palveluhankinnat 72
- sosiaali- ja terveystaloudelliset hankinnat 75, 79, 82, 93
 katumisen kaihtaminen 131–132, 225, 280, 335
 kehysvaikutus 19, 58, 198, 247–248, 336
 keskittymisvinouma 151–152, 158, 161–162, 176, 181, 183, 186, 205, 219, 270–271, 278–279, 283, 304, 317, 345
 kiinteät kustannukset 283
 kognitiivinen ristiriitaisuus 167, 216–217, 338, 344
 kognitiivinen vaara 64
 kohteliaisuusvinouma 169, 226, 305, 322, 329, 337, 344
 kokemushyödyke 46, 104, 220, 316, 338
 kokonaishinta 240–241
 kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous 88, 91
 korvausmalli 277–280
 kiinteä malli 278, 280
 suoritukseen perustuva malli 278
 tulokseen perustuva malli 279, 282–283
 vaihteleva malli 278, 280–282
 kotitalousvähennys 97–98, 230, 328
 kotitalousvähennysmarkkinat 235, 342
 kundsväl-järjestelmä 65–66, 260
 kuntoutumista edistävä työote 165
 kustannus-hyöty-analyysi 21, 55
 Kuusikko-kunnat 14, 67
 kypsät markkinat 243
 käyttäytymistaloustiede 57, 59–60, 63–64, 352, ks. psykologinen oikeustaloustiede
 käyttöoikeussopimus 289–294

käyttöoikeussopimusasiakirja 292

laiminlyöntivinouma 145, 165, 225,
239, 294, 311, 319, 322, 335

Lex Maria 103

Lex Sarah 103

libertaarinen paternalismi 64

liioitteleva diskonttausvinouma 142,
207, 220, 356

likinäköisyysvinouma 143, 335, 349

luottamushyödyke 45, 102

luottamusvinouma 157–158, 162,
207, 242, 265–266, 331, 343

lupajärjestelmä 77, 140, 146

lisäpalvelu 199, 229, 326–329, 341

läheisyysperiaate 312

läpimenoaika 266

markkinahäiriö 34, 36–37, 47

markkinoiden hyödyntäminen 51

menetyksen kaihtaminen 59, 198–
199, 218–219, 277

meriittihyödyke 47, 96–97, 99, 341

meriittitarve 47

mittakaavaetu 49–50, 75, 90

monopoli 37–38

kaksipuolinen monopoli 40, 109,
285

monopolistinen kilpailu 39

monopolistinen kilpailu-monopsoni
40, 89

monopsoni 39

monopsonimarkkinat 40

oligopoli-monopsoni 40, 81, 89,
ks. oligopoli

moraalikato 46

asiakkaan moraalikato 98, 105–
108, 176, 351

palveluntuottajan moraalikato
111, 113, 273 ks. tarjoajan
luoma kysyntä

muuttumattomuusvinouma 81, 132,
145–147, 190, 208–210, 222, 224,
236–237, 254, 263, 275, 279–280,
293, 312, 321, 328, 335, 339, 342

negatiivinen valikoituminen 44, ks.
sitruunaongelma

nimijärjestysvinouma 215, 355, ks.
nimijärjestysvaikutus

nimijärjestysvaikutus 215

nykyisyysvinouma 144, 189, 220,
275, 338, 359

nyrkkisääntö 60, 198, ks. heuristiikka

näennäismarkkinat 16

odotetun hyödyn teoria 55

oikeudenmukaisuus 47, 126–128,
348–349

oletussääntö 129–130

opt in -sääntö 130, 197–198

opt out -sääntö 130, 310, 339

oligopoli 38, 70

oligopolimarkkinat 90–91, 172,
285

oligopoli-monopsoni 81, 89, ks.
monopsoni

oligopoli-monopsonimarkkinat 40

oligopsoni 39

oppimiskäyrä 135, 230, 258, 287

oportunistinen käyttäytyminen 86–
88, 107, 158, 288 ks. moraalikato,
asiakkaan moraalikato, palvelun-
tuottajan moraalikato

optimismivinouma 161–163, 208,
221, 231, 269, 343

- palveluriski 283–284
 passiivinen valinta 283–284
 paternalismi 100
 holhoava paternalismi 298
 pehmeä paternalismi 311
 perustason harhaluulo 290, ks. perustason laiminlyönti, perustason vinouma
 perustason laiminlyönti 290, ks. perustason harhaluulo, perustason vinouma
 perustason vinouma 290, ks. perustason harhaluulo, perustason laiminlyönti
 portinvartija 110, 121
 prospektiteoria 58–59, 174, 198–199, 229, 242
 psykologinen oikeustaloustiede 22, ks. käyttäytymistaloustiede
 psykologinen rasitus 237–238, 342
 puhdas julkishyödyke 41, ks. julkishyödyke
 päätöksentekohalvaus 212

 rahoitusriski 283
 rajahyöty 36–37, 41
 rajakustannus 36, 41
 rajoittunut oman edun tavoittelu 167, 210–211, 322, 341, 344
 rajoittunut rationaalisuus 59–60
 rajoittunut tahdonvoima 60
 rationaalinen valinta 217, 237
 rationaalisen valinnan teoria 54–57
 rationaalinen välinpitämättömyys 167, 312, 344, 351
 referenssipiste 58–59, 151, 174, 177, 203, 218–219, 241, 270, 281, 287
 referenssi riippuvainen 58
 ryhmittymä 84–87, 268–269, 291

 saatavuusheuristiikka 150, 163, 190, 317–318, 332
 sitruunaongelma 44, 104, 223, ks. negatiivinen valikoituminen
 sopulikäyttäytyminen 81, 136, 154, 156, 219, 248–249, 256, 273, 287, 297, 338, 342
 substituutiovaikutus 203, 284
 suorahankinta 79–82, 334–335
 suostutella 130
 sädekehävaikutus 147, 186, 221, 250, 318, 338, 347
 sääntelytaakka 235–236
 sääntelyteoria 30–32
 normatiivinen sääntelyteoria 31
 positiivinen sääntelyteoria 31–32, 50
 sääntökirja 75, 345, 348
 syöttövaikutus 182

 tarjoajan luoma kysyntä 108, ks. palveluntuottajan moraalikato
 tarjonnan ja kysynnän välinen kuilu 209–210
 tarjouspyyntöasiakirja 89, 263–265
 tappionkaihtajuus 59, ks. menetyksen kaihtaminen
 tuotannollinen tehokkuus 35–36
 Texasin tarkka-ampuja harhaluulo 169
 Tinbergenin sääntö 19
 transaktio 43
 transaktiokustannukset 49–50, 85, 87, 145, 263, 280, 335
 ennakolliset transaktiokustannukset 49
 etsintäkustannukset 49–50, 64, 240
 sopimuskustannukset 49–50, 294

- valvontakustannukset 49–50, 334, 348
- transitivity 55
- tunnistamisheuristiikka 222–223, 339
- tuotantoreservi 77–78
- tuottamusvastuu 116, 150
- tuotteistaminen 137
- tydyttävä 60
- täydellinen kilpailu 76

- ulkoisvaikutus 43–44, 96
 - negatiiviset ulkoisvaikutukset 44
 - positiiviset ulkoisvaikutukset 43, 96
- uponneet kustannukset 226, 236, 342, 357
- uutuusvaikutus 307

- vahvistusvinouma 162, 183, 216–217, 248, 250, 264, 269, 271, 273, 278, 283, 303, 318, 332, 338, 343, 346–347
- vaihtokustannukset 226
- vaikutusheuristiikka 149, 245–247, 297, 313, 315, 338
- vakiosopimus 290, 348
 - vakioehto 291–292
- valfrihetwebben 253
- valinnanmahdollisuuksia edistävät
 - järjestelmät 3, 24–25, 72
 - valinnanvapausjärjestelmä 22, 24, 254
 - palveluseteli 23
- valinnanvapausmarkkinat 17–18, 24, 270
- valinta-arkkitehtuuri 129–130,
 - ks. oletussääntö
- valitse paras -heuristiikka 216–217, 338
- vapaamatkustajan ongelma 40–41
- varmuusvaikutus 225, 268, 312, 337, 339, 355, 357
- viivyttelyvaikutus 130, 213, 267, 319, 325, 336, 354
- vinouma 60–62
- voittajan vankkurit 136
- vårdval-järjestelmä 252, 330

- yksikköhinta 240
- yksityiset palveluntuottajat 25–26

- äärimmäisyyden kaihtaminen 214–215

Annales Universitatis Turkuensis



**TURUN
YLIOPISTO**

ISBN 978-951-29-7709-3 (Painettu/Print)
ISBN 978-951-29-7710-9 (Sähköinen/PDF)
ISSN 0082-6995 (Painettu/Print)
ISSN 2343-3205 (Sähköinen/Online)